

مجلس، بودجه، تورم

معاونت پژوهش‌های اقتصادی
دفتر: مطالعات اقتصادی

کد موضوعی: ۲۲۰
شماره مسلسل: ۱۴۷۸۷
اردیبهشت‌ماه ۱۳۹۵

به نام خدا فهرست مطالب

۱	چکیده.....
۱	مقدمه.....
۷	۱. مسیرهای اثرگذاری بودجه بر تورم.....
۸	۱-۱. کاهش استقلال بانک مرکزی.....
۹	۱-۲. استفاده از منابع بانک مرکزی.....
۱۰	۱-۳. تکلیف به بانک‌های عامل.....
۱۲	۱-۴. استفاده ریالی از منابع صندوق توسعه ملی.....
۱۳	۱-۵. سیاست ارزی.....
۱۴	۲. بودجه‌های سنواتی و تورم.....
۱۹	۲-۱. قانون بودجه سال ۱۳۹۲.....
۲۰	۲-۱-۱. کاهش استقلال بانک مرکزی.....
۲۰	۲-۱-۲. استفاده از منابع بانک مرکزی.....
۲۱	۲-۱-۳. تکلیف به بانک‌های عامل.....
۲۴	۲-۱-۴. استفاده ریالی از منابع صندوق توسعه ملی.....
۲۵	۲-۱-۵. سیاست ارزی.....
۲۶	۲-۲. قانون بودجه سال ۱۳۹۳.....
۲۷	۲-۲-۱. کاهش استقلال بانک مرکزی.....
۲۷	۲-۲-۲. استفاده از منابع بانک مرکزی.....
۲۸	۲-۲-۳. تکلیف به بانک‌های عامل.....
۲۹	۲-۲-۴. استفاده ریالی از منابع صندوق توسعه ملی.....
۳۰	۲-۲-۵. سیاست ارزی.....
۳۰	۲-۳. قانون بودجه سال ۱۳۹۴.....
۳۱	۲-۳-۱. کاهش استقلال بانک مرکزی.....
۳۱	۲-۳-۲. استفاده از منابع بانک مرکزی.....
۳۲	۲-۳-۳. تکلیف به بانک‌های عامل.....
۳۳	۲-۳-۴. استفاده ریالی از منابع صندوق توسعه ملی.....
۳۴	۲-۳-۵. سیاست ارزی.....
۳۵	۳. توصیه‌های سیاستی برای اصلاح رابطه بودجه و تورم.....
۳۵	۳-۱. اصلاح موارد تورم‌زا.....
۳۶	۳-۲. اضافه نکردن موارد تورم‌زا.....
۳۸	۴. بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۵ از منظر تورم.....
۴۱	جمع‌بندی.....
۴۵	پیوست‌ها.....
۴۵	۱. ادبیات موضوع رابطه بین بودجه و نرخ تورم.....
۴۵	۱-۱. سرکوب مالی.....
۴۶	۱-۲. سلطه سیاست مالی بر سیاست پولی.....
۴۹	۲. قوانین بودجه سنواتی.....
۴۹	۲-۱. قانون بودجه سال ۱۳۹۲.....
۵۹	۲-۲. قانون بودجه سال ۱۳۹۳.....
۶۵	۲-۳. قانون بودجه سال ۱۳۹۴.....
۶۹	منابع و مأخذ.....



مجلس، بودجه، تورم

چکیده

اقتصاد ایران چندین دهه تورمی مزمن را تجربه می‌کند. با وجود تصویب قانون منع استقراض از بانک مرکزی در سال ۱۳۷۹ و کاسته شدن از نرخ رشد بدهی دولت به بانک مرکزی، کماکان پایه پولی از طرق مختلف با تسلط دولت بر سیاستگذار پولی رشد بالای خود را داشته است و تورم متوسط ۲۰ درصد را به اقتصاد ایران تحمیل کرده است. در ایام وفور منابع نفتی این پدیده از طریق رشد دارایی‌های خارجی بانک مرکزی محقق می‌شد. اما در این بین پدیده‌ای که بعضاً مغفول واقع شده است افزایش بدهی بانک‌ها به بانک مرکزی بوده که این پدیده نیز به نوبه خود ناشی از بدهی‌های دولت به بانک‌ها بوده است. به عبارت دیگر، دولت به وسیله لویج و طرح‌های تحمیلی، تأمین مالی خود را از طریق بانک‌ها انجام داده و بانک‌ها نیز این منابع را از بانک مرکزی گرفته‌اند؛ به عبارت دیگر، دولت به صورت غیرمستقیم و نامحسوس و غیرشفاف به منابع بانک مرکزی دست اندازی کرده است.

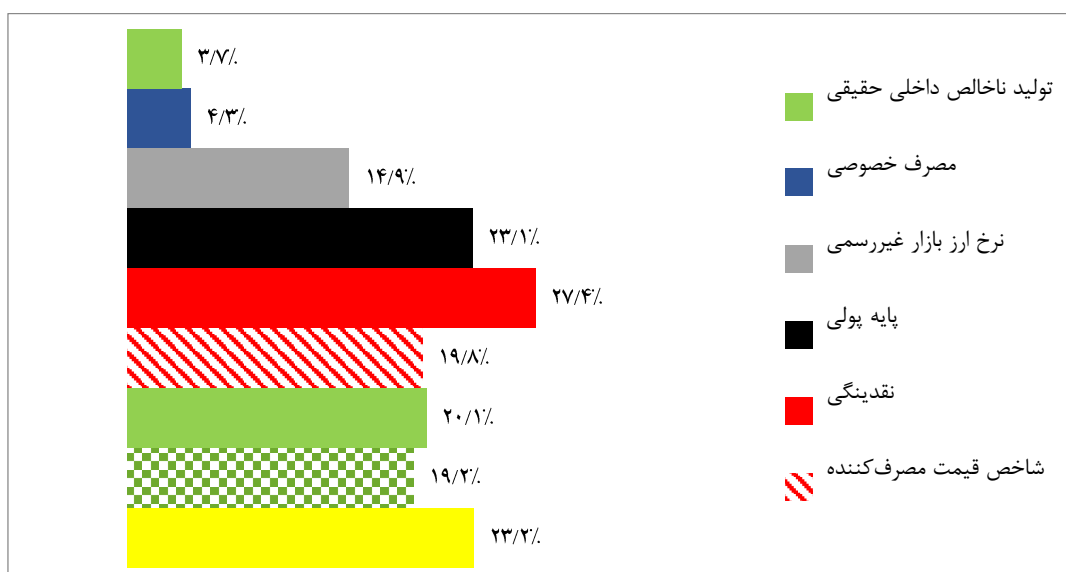
در این مطالعه، نقش قوانین بودجه را در ایجاد و یا کنترل تورم مورد بررسی قرار می‌دهیم. به طور مشخص، به سراغ لویج و سپس قوانین بودجه رفته و اثرگذاری این قوانین را بر ایجاد تورم آسیب‌شناسی می‌کنیم و نشان می‌دهیم که چگونه این قوانین به دولت کمک کرده تا به منابع بانک مرکزی به صورت غیرمستقیم دست‌اندازی نماید. سپس توصیه‌هایی جهت جلوگیری از تصویب قوانین مشابه برای سال‌های آینده ارائه می‌شود. در نهایت اشاره مختصری به لایحه بودجه سال ۱۳۹۵ و ارتباط آن با تورم خواهد شد. نتایج بررسی‌های این مطالعه نشان می‌دهد که احکام مقرر در تبصره‌های قوانین بودجه در صورت تحقق می‌توانند منجر به رشد قابل ملاحظه پایه پولی شوند. همچنین نقش مجلس به عنوان نهادی که قانون بودجه را به تصویب می‌رساند نیز قابل توجه است. یافته‌های این مطالعه نشان می‌دهد که تغییرات قوانین بودجه نسبت به لایحه از منظر موضوع این مطالعه از منظر موضوع این مطالعه در سال‌های مورد بررسی قابل توجه بوده و در فرآیند تصویب قوانین بودجه احکام و تبصره‌های تورم‌زای متعددی به لویج بودجه اضافه شده که شناخت این موارد می‌تواند مانع از تصویب آنها در سال‌های آتی باشد.

مقدمه

اقتصاد ایران از حدود ۴۰ سال گذشته همواره از پدیده تورم رنج برده است. در حالی که معضل تورم در اکثر کشورهای دنیا تا حدود زیادی حل شده‌است. بررسی داده‌های نرخ تورم برای ۱۷۵ کشور دنیا نشان

می‌دهد که تنها ۲۶ کشور، طی ۱۰ سال اخیر نرخ تورم دو رقمی داشته‌اند و اقتصاد ایران در میان ۱۰ کشور نخست، بعد از اقتصادهایی مانند بلاروس، اتیوپی، گینه و بوتان و ونزوئلا قرار دارد. در واقع، بررسی نرخ تورم اقتصاد ایران طی ۴۰ سال اخیر (۱۳۵۴-۱۳۹۴) حاکی از آن است که اقتصاد کشور تنها در سه سال (سال‌های ۱۳۵۴، ۱۳۶۴ و ۱۳۶۹) نرخ تورم تک رقمی را تجربه کرده و همواره تورم دو رقمی داشته است. نگاهی به نرخ رشد برخی متغیرهای بخش حقیقی و اسمی اقتصادی ایران تفاوت نرخ رشد در بخش حقیقی و اسمی اقتصاد ایران را نشان می‌دهد.

نمودار ۱. نرخ رشد متغیرهای حقیقی و اسمی اقتصاد ایران



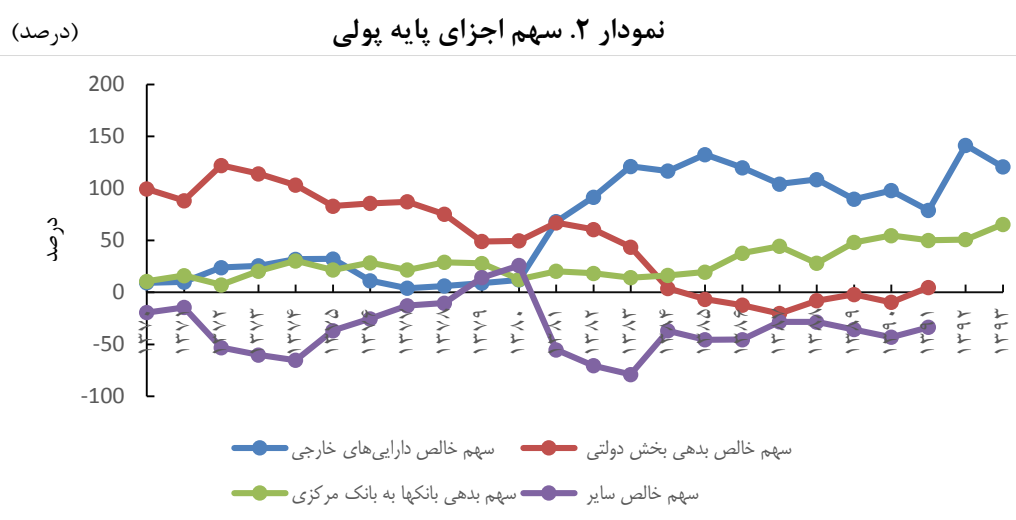
مأخذ: مجاب، ۱۳۹۳.

نمودار ۱ در حقیقت نشان می‌دهد که چطور بخش اسمی اقتصاد با نرخ بسیار بالایی رشد کرده است در حالی که بخش حقیقی اقتصاد رشد بسیار کوچکی داشته است که سهم بزرگی از این رشد نیز به دلیل رشد جمعیت بوده است. نرخ تورم یکی از متغیرهای کلان اقتصادی است که از اهمیت قابل توجهی برخوردار است و لزوم حفظ آن در سطح پایین (به طور معمول تورم تک رقمی زیر ۵ درصد) در ادبیات اقتصادی اثبات شده است. نرخ تورم دو رقمی و بالاتر و تغییرات و نوسانات آن بر سایر متغیرهای اقتصادی اثرگذار است. بالا بودن نرخ تورم از قدرت خرید خانوار به طور ناآگاهانه می‌کاهد و مانند مالیات بر درآمد عمل نموده و انگیزه عرضه کار و سرمایه را می‌کاهد و اقتصاد را کوچک می‌کند. در عین حال سبب بازتوزیع منابع از یک قشر به قشر دیگر می‌شود و لذا رفاه خانوارها، به خصوص دهک‌های پایین درآمدی را کاهش می‌دهد. همچنین نوسانات این نرخ منجر به بی‌ثباتی در محیط اقتصاد کلان و در نتیجه افزایش بی‌اعتمادی، کاهش سرمایه‌گذاری و کاهش رشد اقتصادی می‌شود. اهمیت کنترل نرخ



تورم و دستیابی به نرخ تورم پایدار و تک‌رقمی لزوم بررسی هرگونه سیاست مالی و پولی از منظر تأثیرگذاری بر این نرخ را می‌رساند.

افزایش یک‌باره سطح قیمت‌ها ممکن است ناشی از نوعی سیاست‌گذاری خاص در یک بازه زمانی باشد، اما تورم مزمن به معنای افزایش دائمی روند قیمت‌ها نه تنها ناشی از سیاست‌گذاری‌های مالی و پولی بوده، بلکه عوامل متعدد دیگر در اقتصاد مانند رابطه بین نهادهای اقتصادی، قوانین و مقررات، روابط اقتصاد سیاسی و چانه‌زنی ذینفعان تورم و غیره نیز در آن نقش داشته و رشد پایه پولی به عنوان تنها عامل تورم در بلندمدت، نشأت گرفته از مجموع این موارد است.

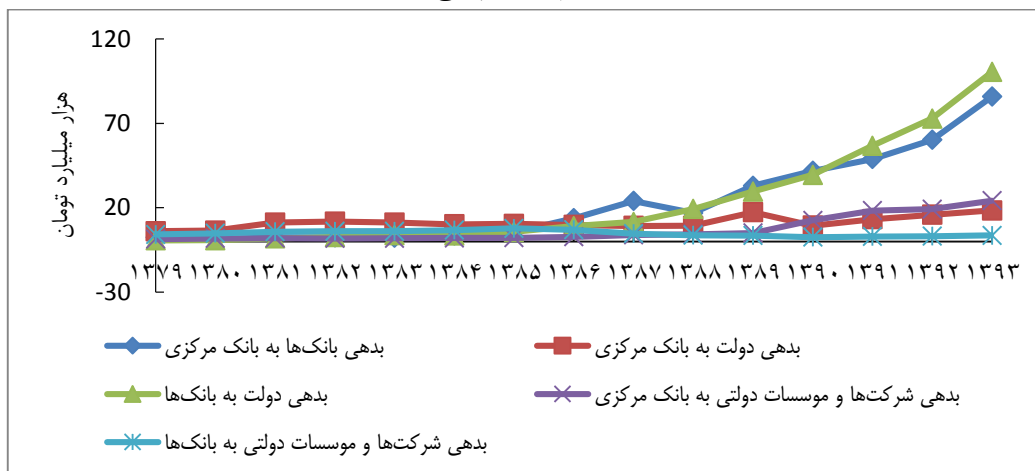


مأخذ: بانک اطلاعات سری‌های زمانی بانک مرکزی و نماگرهای اقتصاد ایران، ش ۷۹.

تغییرات سهم اجزای پایه پولی که در نمودار ۲ نمایش داده شده، کاهش سهم بدهی‌های دولت به بانک مرکزی از سال ۱۳۸۰ به بعد پس از تصویب ممنوعیت استقراض دولت از بانک مرکزی در برنامه سوم و افزایش همزمان سهم خالص دارایی‌های خارجی بانک مرکزی به واسطه افزایش قیمت نفت را نشان می‌دهد.

در کنار خالص دارایی‌های خارجی بانک مرکزی، افزایش سهم جزء دیگری از پایه پولی یعنی بدهی بانک‌ها به بانک مرکزی قابل توجه است. افزایش بدهی بانک‌ها به بانک مرکزی به خصوص در سال‌های اخیر سهم قابل توجهی از رشد پایه پولی و در نتیجه تورم داشته است.

نمودار ۳. ارقام عمده پولی دولت و بانکها (هزار میلیارد تومان)

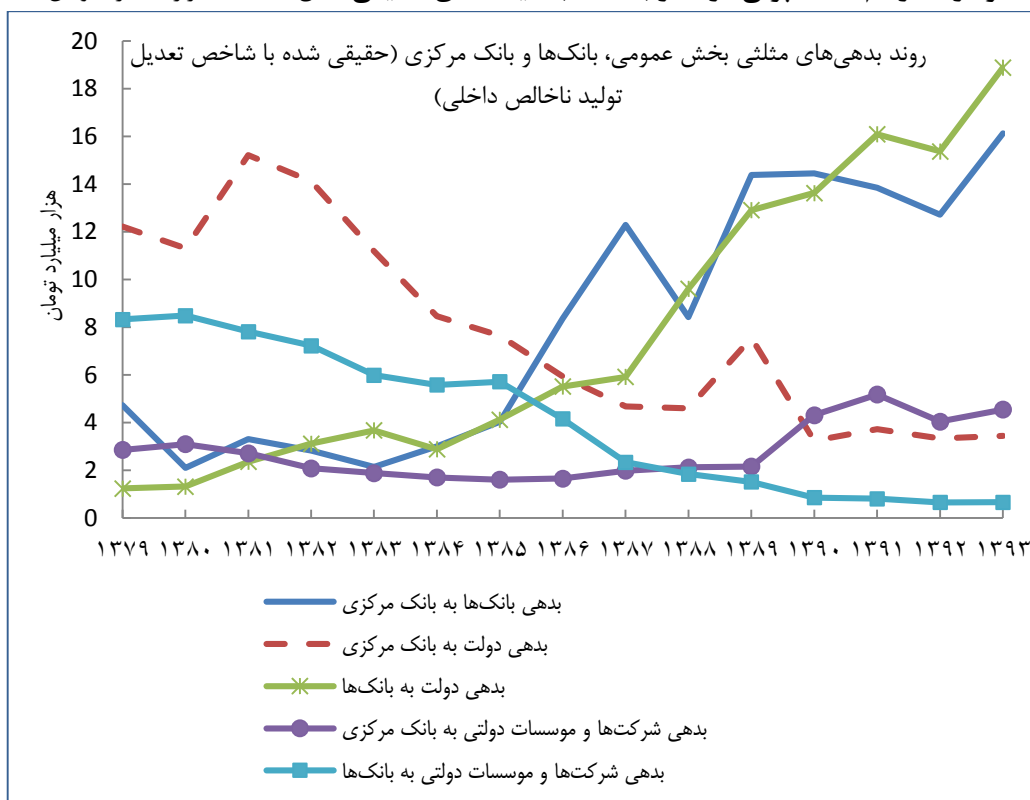


مأخذ: همان.

از طرف دیگر بررسی داده‌های اقتصاد ایران نشان می‌دهد که دولت نقش زیادی در افزایش بدهی بانکها به بانک مرکزی داشته است. نمودار ۳ افزایش بدهی بانکها به بانک مرکزی و در کنار آن افزایش بدهی دولت به تفکیک دولت و شرکتهای دولتی به بانکها و بانک مرکزی را از سال ۱۳۷۹ به بعد نشان می‌دهد، افزایش همزمان بدهی بانکها به بانک مرکزی و بدهی دولت به بانکها، نشان می‌دهد که بخش زیادی از افزایش بدهی بانکها به بانک مرکزی که منجر به رشد پایه پولی می‌شود، ناشی از فشار بخش دولتی به شبکه بانکی است. یعنی دولت نه تنها از طریق افزایش بدهی شرکتهای دولتی و دولت به بانک مرکزی (که مجدداً از سال ۱۳۹۰ روند رو به رشد داشته) موجب افزایش پایه پولی و در نتیجه تورم می‌شود، بلکه از طریق فشار به شبکه بانکی و افزایش بدهی بانکها به بانک مرکزی نیز، در رشد پایه پولی نقش قابل توجهی دارد.



نمودار ۴. ارقام عمده پولی دولت و بانک‌ها به قیمت‌های حقیقی سال ۱۳۸۳ (هزار میلیارد تومان)

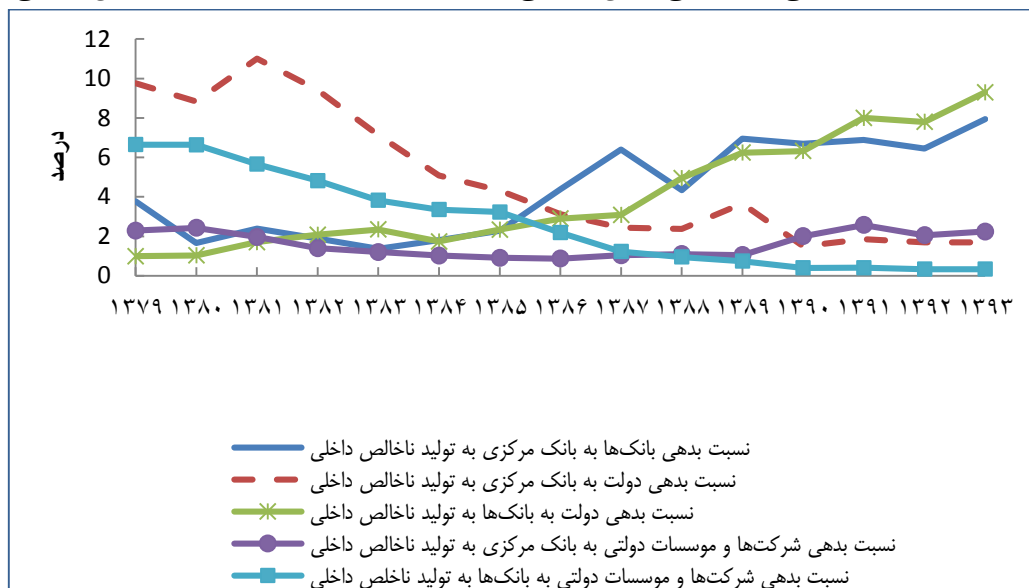


مآخذ: همان

توضیح: شاخص ضمنی تولید ناخالص داخلی با داده‌های تولید ناخالص داخلی مرکز آمار ایران محاسبه شده است.

همان‌طور که در نمودار ۴ مشخص است، بدهی بخش دولتی به بانک‌ها و بانک مرکزی و همچنین بدهی بانک‌ها به بانک مرکزی به قیمت‌های حقیقی هم‌رو به افزایش بوده و بنابراین رشد آنها بیش از رشد تورم بوده است. در بین متغیرهای بررسی شده تنها بدهی شرکت‌های دولتی به بانک‌ها کمتر از تورم افزایش داشته و در مقابل، بدهی شرکت‌های دولتی به بانک مرکزی به خصوص از سال ۱۳۸۹ به بعد روند رو به رشدی داشته (که بخشی از آن ناشی از بدهی سازمان هدفمند کردن یارانه‌هاست) که در بودجه به عنوان شرکت ثبت می‌شود.

نمودار ۵. نسبت بدهی‌های مثلثی بخش عمومی، بانک‌ها و بانک مرکزی به تولید ناخالص داخلی



مأخذ: بانک اطلاعات سری‌های زمانی بانک مرکزی و نماگرهای اقتصاد ایران، ش ۷۹.

نمودار ۵ ارقام مرتبط با بدهی‌های دولت به سیستم بانکی را به نسبت تولید ناخالص داخلی نشان می‌دهد. نسبت‌های محاسبه شده بسیار قابل توجه است، به طوری که در سال ۱۳۹۴، نسبت بدهی دولت (دولت و شرکت‌های دولتی) به تولید ناخالص داخلی (تنها از محل بدهی به بانک‌ها و بانک مرکزی) ۱۳٫۶ درصد تولید ناخالص داخلی بوده است. بدهی دولت به بانک‌ها و بدهی بانک‌ها به بانک مرکزی از سال ۱۳۸۴ به بعد تقریباً به‌طور مرتب رو به افزایش بوده است.

افزایش پیوسته پایه پولی از طرف دولت از طریق استقراض بخش دولتی از سیستم بانکی از حقایق آشکار شده در اقتصاد ایران است که در نمودارهای بالا نشان داده شد که پدیده‌ای مهم است. یعنی در اقتصاد ایران دو پدیده همزمان در حال رخ دادن است: اول آنکه دولت به‌طور مرتب برای تأمین مالی مخارج، بدهی خود را افزایش می‌دهد و دوم آنکه بخش قابل توجهی از بدهی دولت از طریق سیستم بانکی و به‌طور غیرمستقیم از بانک مرکزی تأمین می‌شود؛ بدین صورت که دولت بدهی خود به بانک‌ها را بازپرداخت نکرده، بانک‌ها به منابع بانک مرکزی دست‌اندازی کرده و لذا به‌طور غیرمستقیم موجب افزایش پایه پولی شده و پیامدهای تورمی خود را در پی داشته است.

همان‌طور که اشاره شد، بخش زیادی از بدهی‌هایی که دولت به بانک‌ها پیدا می‌کند، ناشی از قوانین و مقرراتی است که تکالیفی را به بانک‌ها در جهت اعطای وام به بخش دولتی و غیردولتی با ضمانت دولت ایجاد می‌کند. قوانین بودجه سنواتی از جمله قوانینی است که به واسطه آن تکالیف زیادی به شبکه بانکی اعمال شده و بخش زیادی از بدهی دولت به بانک‌ها و بانک مرکزی ناشی از احکام تبصره‌های ماده واحده قوانین بودجه سنواتی است.



از این رو در این مطالعه ابتدا مسیرهای اثرگذاری بودجه بر تورم تشریح خواهد شد. سپس یک تحلیل اثباتی نسبت به قوانین بودجه سنواتی از منظر اثرگذاری تبصره‌های ماده واحده بر تورم انجام گرفته و آثار تورمی آنها بررسی خواهد شد. سپس لایحه بودجه سال ۱۳۹۵ به اختصار بررسی می‌شود.

۱. مسیرهای اثرگذاری بودجه بر تورم

قوانین بودجه سنواتی به‌عنوان سند مخارج و درآمدهای دولت طی یک سال، بخش اصلی و عمده سیاست مالی دولت را نشان می‌دهد. بودجه به عنوان سیاست مالی دولت بر متغیرهای کلان اقتصادی از هر سه جنبه رقم کل بودجه، درآمدها و مخارج تأثیرگذار است. رقم کل بودجه، تغییرات آن نسبت به سال گذشته و نسبت آن به متغیرهای کلان اقتصادی مانند تولید ناخالص داخلی بر متغیرهای کلان اقتصادی مانند رشد اقتصادی، نرخ تورم و نرخ بیکاری اثرگذار است. برای مثال، انقباضی یا انبساطی بودن بودجه، کاهش یا افزایش نسبت مخارج دولت به تولید ناخالص داخلی و میزان هزینه‌کرد دولت در بودجه عمرانی، هر کدام تأثیر متفاوتی بر متغیرهای مورد نظر خواهد داشت.

علاوه بر رقم کل بودجه، نحوه تحصیل درآمدها نیز بر متغیرهای کلان اقتصادی اثرگذار است. کسب میزان مشخصی درآمد از طرق مختلف مانند اخذ مالیات، منابع بانک مرکزی، فروش نفت و یا فروش اوراق مشارکت، تأثیر متفاوتی بر رشد اقتصادی و تورم خواهد داشت. برای مثال انتظار می‌رود که تأمین درآمدها از طریق استقراض از بانک مرکزی اثر تورمی بیشتری نسبت به کسب درآمد از طریق اخذ مالیات داشته باشد. در مقابل، افزایش مالیات‌ها بیشتر از مقدار بهینه می‌تواند اثر مخربی بر رشد اقتصادی داشته باشد.

در کنار درآمدها، نوع هزینه‌کرد درآمدهای دولت نیز فارغ از مقدار آن، می‌تواند تأثیر متفاوتی بر متغیرهای کلان اقتصادی داشته باشد. برای مثال، در برخی مطالعات^۱ اشاره شده است که صرف هزینه در برخی امور مانند مخارج جاری تأثیر منفی و صرف هزینه در مخارج عمرانی تأثیر مثبت بر رشد اقتصادی دارد. مطالعه نیلی و همکاران (۱۳۹۲) نیز رابطه مثبتی بین مخارج عمرانی بودجه عمومی دولت و رشد اقتصادی را نشان می‌دهد. تورم یکی از متغیرهای کلان اقتصادی است که در اقتصاد ایران ارتباط مستقیمی با بودجه و احکام مندرج در قوانین بودجه دارد.

از آن جهت که در کشور ایران، متأسفانه هنوز بانک مرکزی استقلال ندارد و از تصمیمات دولت تأثیر می‌پذیرد، لذا مسئله تورم مزمن بلندمدت اقتصاد ایران را نمی‌توان تنها در بانک مرکزی مورد بررسی قرار داد، بلکه دولت و دیگر نهادهای قانونگذار در این زمینه نقشی بسزاتر دارند. بر همین اساس،

۱. بر اساس مطالعه باررو، ۱۹۸۸ مخارج بر روی هزینه‌های آموزش، دفاع و ... تأثیر مثبت بر رشد اقتصادی و مخارج بر روی سایر هزینه‌ها تأثیر منفی بر رشد اقتصادی داشته است. بر اطلاعات بیشتر رجوع کنید به نیلی و همکاران، ۱۳۹۱.

به سراغ مطالعه رابطه بین بودجه عمومی دولت و تورم می‌رویم، زیرا در قوانین بودجه سالیانه، عمدتاً مواردی وجود دارد که به‌طور مستقیم و غیرمستقیم نظام بانکی را تحت تأثیر قرار می‌دهد و موجبات ایجاد تورم می‌شود.

هرچند بودجه که سند درآمدها و مخارج دولت است باید بیانگر برنامه سال آتی دولت به‌عنوان سیاست مالی باشد، اما قوانین بودجه سنواتی ایران تکالیف مختلفی نیز به نهادهای پولی، بانک‌ها، مؤسسات و غیره نیز وارد می‌کند که از مسیرهای مختلفی منجر به تورم خواهد شد. همان‌طور که در بخش قبل نشان داده شد که دولت (دولت و شرکت‌های دولتی) نقش زیادی در افزایش پایه پولی از طرق مختلف بدهی دولت به بانک‌ها و بدهی بانک‌ها به بانک مرکزی داشته است.

رویه مرسوم در قوانین بودجه سنواتی ایران بدین شکل است که در ذیل ماده واحده، تبصره‌های متعددی که احکام مختلفی را تکلیف می‌کنند به تصویب می‌رسند. در برخی موارد این احکام، نحوه تخصیص و یا تحصیل برخی منابع متعلق به خزانه دولت را مشخص می‌کنند و در برخی دیگر تکالیفی به بانک‌ها و بانک مرکزی برای اعطای تسهیلات به بخش‌های مختلف دولتی و غیر دولتی اعمال می‌شود. مورد دوم، یعنی تکلیف به بانک‌ها و بانک مرکزی برای اعطای تسهیلات به بخش‌های مختلف که هر ساله در قوانین بودجه سنواتی تصویب می‌شود از اهمیت بسزایی برخوردار است.

با تصویب این موارد، هر ساله حجم زیادی به بدهی‌های دولت (دولت و شرکت‌های دولتی) افزوده می‌شود که تعهد قابل قبولی برای بازپرداخت آن نیز وجود ندارد و همین امر باعث شده است مانده بدهی دولت به بانک‌ها و بدهی بانک‌ها به بانک مرکزی در طول زمان رو به افزایش باشد. بنابراین دولت هر ساله به همراه قوانین بودجه سنواتی، در قالب تبصره‌های ماده واحده قانون بودجه، حجم انبوهی از بدهی ایجاد می‌کند و چون این ارقام به عنوان عملکرد درآمد و مخارج دولت در بودجه منظور نمی‌شود، الزام و نظارت جدی برای بازپرداخت آن وجود ندارد.

به‌منظور بررسی تأثیر قوانین بودجه سنواتی دولت بر تورم، لازم است تا محورهای کلی این اثرگذاری مشخص شود. از این‌رو در این بخش از مطالعه، مهمترین محورهایی که در قوانین بودجه قابل شناسایی بوده و منجر به تأثیرگذاری بر تورم و یا دخالت سیاست مالی در سیاست پولی می‌شود، معرفی شده و توضیح مختصری در خصوص مکانیسم اثرگذاری هر یک از این محورها بر تورم ارائه خواهد شد.

۱-۱. کاهش استقلال بانک مرکزی

به‌طور معمول از اصلی‌ترین اهداف بانک‌های مرکزی دنیا، کنترل تورم و نوسانات آن است. در ادبیات اقتصادی مقالات متعددی وجود دارد که بر رابطه معکوس استقلال بانک مرکزی و تورم تأکید می‌کند به‌طوری‌که هر اقدامی که منجر به کاهش استقلال بانک مرکزی شود، می‌تواند بانک مرکزی را در



دستیابی به هدف کنترل تورم با چالش مواجه کند.^۱ بنابراین، هرگونه تکلیف به بانک مرکزی و ورود به حیطه اختیارات بانک مرکزی منجر به کاهش استقلال این نهاد شده و می‌تواند به‌طور غیرمستقیم منجر به افزایش تورم در آینده شود.

برای شناسایی رابطه بین قوانین بودجه سنواتی با کاهش استقلال بانک مرکزی لازم است تا تبصره‌هایی از ماده واحده قانون بودجه که منجر به تکالیفی به بانک مرکزی می‌شود مورد نظر قرار گیرد. این تکالیف ممکن است از نوع استفاده از منابع بانک مرکزی و یا تنها تکلیف به بانک مرکزی مبنی بر انجام امور نظارتی باشد. از آنجایی که استفاده از منابع بانک مرکزی در این مطالعه در قسمت استفاده از منابع بانک مرکزی (سلطه سیاست مالی بر سیاست پولی)^۲ تقسیم‌بندی می‌شود، بنابراین در اینجا منظور از کاهش استقلال بانک مرکزی تنها ناظر بر تکلیف به بانک مرکزی در اموری غیر از استفاده از منابع بانک مرکزی است.^۳

۲-۱. استفاده از منابع بانک مرکزی

هرگونه استفاده از منابع بانک مرکزی در بودجه عمومی دولت منجر به افزایش پایه پولی می‌شود و در نتیجه موجبات افزایش تورم را ایجاد خواهد کرد. تأمین بودجه عمومی از منابع بانک مرکزی مهمترین مسیر ارتباط بین قانون بودجه و تورم بوده و برای دستیابی به تورم تک‌رقمی و پایدار لازم است که این نوع استفاده قطع شود. استفاده از منابع بانک مرکزی به‌عنوان منابع بودجه عمومی مصداق موضوع «سلطه سیاست مالی بر سیاست پولی» است. سلطه سیاست مالی بر سیاست پولی به وضعیتی اطلاق می‌شود که بانک مرکزی برای تأمین کسری بودجه دولت از اهداف اصلی خود، یعنی کنترل پایه پولی و تورم، دست می‌کشد.

در قوانین بودجه سنواتی در برخی از بندها و تبصره‌ها به بانک مرکزی در جهت تأمین مالی برخی موارد تکلیف شده است، برای مثال در بند «ب» تبصره «۱۱» قانون بودجه سال ۱۳۹۳، بانک مرکزی مکلف شده مبلغ ۱۱ هزار میلیارد تومان تسهیلات را از طریق بانک‌های عامل برای خرید تضمینی گندم اختصاص دهد. این‌گونه موارد به معنای استفاده از منابع بانک مرکزی است که مستقیماً باعث افزایش

۱. ورود به موضوع رابطه بین استقلال بانک مرکزی و افزایش تورم که در ادبیات اقتصادی به آن تأکید می‌شود از حوصله این گزارش خارج است. با این حال به‌طور خلاصه می‌توان گفت که دولت‌ها تمایل به خرج کردن هرچه بیشتر منابع دارند و منابع بانک مرکزی که افزایش آن منجر به افزایش پایه پولی شده و آثار تورمی در پی دارد، راحت‌ترین منابعی است که می‌تواند در اختیار دولت قرار گیرد. بنابراین به منظور جلوگیری از فشار دولت به بانک مرکزی در جهت استفاده از منابع پایه پولی و افزایش آن، در ادبیات اقتصادی به موضوع استقلال بانک مرکزی از دولت تأکید می‌شود. در همین راستا و فارغ از استفاده از منابع پایه پولی توسط دولت، هرگونه تکلیف به بانک مرکزی نیز دخالت در امور بانک مرکزی تلقی می‌شود. این‌گونه دخالت‌ها که منجر به کاهش استقلال بانک مرکزی شده و زمینه دخالت‌های آتی را فراهم می‌آورد، به‌طور غیرمستقیم منجر به افزایش تورم می‌شود.

2. Fiscal Dominance

۲. از آنجایی که به‌طور معمول تعیین وظایف نظارتی برای بانک مرکزی در احکام تبصره‌های ماده واحده قانون بودجه در مواردی مانند استفاده از منابع بانک‌ها و غیره می‌آید؛ بنابراین در این مطالعه در چنین شرایطی تبصره مورد نظر در قسمت‌های آتی ذیل سرفصل استفاده از منابع بانک‌ها و یا غیره قرار گرفته و در ادامه توضیح داده خواهد شد که این امر موجب کاهش استقلال احتمالی بانک مرکزی نیز خواهد شد.

پایه پولی و به تبع آن تورم می‌شود. بنابراین در بررسی قوانین بودجه سنواتی سال‌های ۱۳۹۲ تا ۱۳۹۴، تبصره‌هایی که منجر به تکلیف به بانک مرکزی جهت استفاده از منابع این بانک می‌شود، تحت عنوان تکلیف به بانک مرکزی طبقه‌بندی شده و درجه اهمیت بسیار بالایی در تأثیرگذاری بر تورم دارد.

۳-۱. تکلیف به بانک‌های عامل

در ادبیات اقتصادی اصطلاحی تحت عنوان سرکوب مالی^۱ وجود دارد که ادبیات گسترده‌ای نیز حول آن شکل گرفته است. بر اساس مک‌کینون (۱۹۷۳)^۲ سرکوب مالی به مجموعه‌ای از سیاست‌ها، قوانین، قاعده‌گذاری‌ها^۳، مالیات‌ها، اختلال‌ها^۴ و محدودیت‌های مقداری و کیفی که توسط دولت بر بازار مالی وضع می‌شود گفته می‌شود که در نهایت منجر به فاصله بازار مالی از سطح بالقوه کارکرد تکنیکی خود خواهد شد. دولت برای افزایش درآمدهای خود به وسیله افزایش مالیات تورمی، قوانینی را در بازار مالی وضع می‌کند که منجر به سرکوب مالی می‌شود. در برخی تعاریف، سرکوب مالی به وضعیتی گفته می‌شود که در آن پس‌اندازکنندگان درآمدی کمتر از نرخ تورم به دست می‌آورند و به این شیوه دولت منابع ارزاقیمت به دست آورده و بدهی‌های خود را با نرخ کمتر از تورم باز پرداخت می‌کند.^۵

تکلیف به بانک‌های عامل برای اعطای تسهیلات به مصارف یا گروه‌های خاص، اعطای تسهیلات با نرخ کمتر از نرخ بازار، اعمال امهال بدهی و یا بخشودگی، پذیرفتن نوع خاصی از وثایق و مواردی نظیر آن، همگی از مصادیق سرکوب مالی هستند. سرکوب مالی و تکلیف به بانک‌ها منجر به کاهش قدرت بانک‌ها در مدیریت منابع شده و در نهایت منجر به افزایش مطالبات غیرجاری و در نتیجه اضافه برداشت بانک‌ها از بانک مرکزی خواهد شد. اضافه برداشت بانک‌ها از بانک مرکزی نیز افزایش پایه پولی و پیامدهای تورمی را به همراه دارد. بنابراین به‌طور خلاصه تکلیف به بانک‌های عامل می‌تواند پیامدهای زیر را در پی داشته باشد:

۱. **بازار سرمایه ضعیف و غیر کارآ:** زمانی که منابع مورد نیاز از طریق بانک و به‌طور ویژه با دریافت وام‌های تبصره‌ای صورت می‌گیرد، زمینه برای شکل‌گیری بازار سرمایه ایجاد نمی‌شود. دسترسی به منابع بانکی ساده‌ترین و ارزان‌ترین راه تأمین منابع است و تا زمانی که به واسطه تکلیف‌های دولتی دسترسی به چنین منابعی امکان‌پذیر است، بازار سرمایه به سطح کارآ و بهینه نخواهد رسید. در یک اقتصاد بانک‌محور، بازارهایی مانند اوراق قرضه و سرمایه و سهام که دارای ریسک بالاتری هستند، به بلوغ نخواهد رسید.

1. Financial Repression

2. McKinnon, 1973.

3. Regulations

4. Distortions

5. https://en.wikipedia.org/wiki/Financial_repression



۲. **افزایش بدهی‌های دولت:** زمانی که وام با ضمانت دولت پرداخت می‌شود، تعهد برای بازپرداخت آن کاهش می‌یابد و این وام‌ها تبدیل به بدهی‌های دولت شده و سپس موجبات کسری بودجه و دست‌اندازی مستقیم و غیرمستقیم به منابع بانک مرکزی می‌شوند.

۳. **کاهش مدیریت ریسک در بانک‌ها:** بانک‌ها به‌طور معمول در فعالیت بانکداری باید برای پرداخت وام با مدیریت ریسک و شناخت مشتریان، امتیاز دهی، بررسی جوانب بازپرداخت منابع و غیره اقدام به اعطای وام نمایند. زمانی که دولت دستور اعطای وام برای مصارف خاص را با ضمانت دولت صادر می‌کند، بانک‌ها دیگر نیازی به مدیریت ریسک نخواهند داشت و همین امر بانک‌ها را از فعالیت اصلی آنها دور خواهد کرد.

در قوانین بودجه سنواتی، بندها و تبصره‌های متعددی هستند که مصداق سرکوب مالی بوده و به بانک‌ها اعمال تکلیف می‌کنند. برای مثال در بند «ج» تبصره «۱۱» قانون بودجه سال ۱۳۹۳ مقرر شده است که «کشاورزانی که در اثر حوادث غیرمترقبه از جمله خشکسالی خسارت دیده‌اند و قادر به پرداخت حق بیمه اجتماعی در موعد مقرر نشده‌اند از پرداخت جریمه برای مدت معذوریت معاف می‌باشند و همچنین جریمه دیرکرد تسهیلات بانکی پرداختی به کشاورزان بخشوده می‌شود.»^۱ در این بند بانک‌ها مکلف به بخشش جریمه دیرکرد بازپرداخت بدهی شده‌اند، در حالی که مشخص نیست زیان بانک که ناشی از این بخشش است، از چه منبعی تأمین خواهد شد. همچنین کژمنشی‌های آتی را که در اثر این‌گونه قوانین در کشور ایجاد می‌شود را نیز باید به زیان‌های این‌گونه قوانین اضافه کرد.

بنابراین در قسمت‌های بعدی از این مطالعه که قوانین بودجه سنواتی به تفکیک مورد بررسی قرار می‌گیرند، موارد سرکوب مالی و مصادیق تکلیف به بانک‌های عامل بر اساس تبصره‌ها و بندهای ماده واحده، از یکی از طرق زیر بر تورم اثرگذار خواهند بود:

۱. تکلیف به بانک‌ها در جهت استفاده از منابع داخلی بانک‌ها (منابع قرض‌الحسنه، سایر منابع، بخشودگی‌ها و دوره تنفس و ...) با مشخص بودن میزان تسهیلات پرداختی و یا میزان بخشودگی و غیره.

۲. تکلیف به بانک‌ها در جهت استفاده از منابع داخلی بانک‌ها (منابع قرض‌الحسنه، سایر منابع، بخشودگی‌ها و دوره تنفس و ...) بدون مشخص بودن میزان تسهیلات پرداختی و یا میزان بخشودگی و غیره (مانند آنچه در بالا در خصوص بند «ج» تبصره «۱۱» ماده واحده قانون بودجه سال ۱۳۹۳ اشاره شد).

۳. تکلیف به بانک‌ها در جهت پذیرش برخی وثایق مشخص برای پرداخت وام.

۴. تکلیف به بانک‌ها در جهت اعطای وام به گروه‌های خاص از محل منابع دولتی با نرخ مشخص.

در خصوص مواردی که اشاره شد، علاوه بر مورد (۱) و (۲) که پیش از آن به رابطه آن با تورم اشاره شد، مورد (۳) مصادق دخالت در چگونگی مدیریت ریسک بانک‌ها بوده و مورد (۴) با وجود آنکه در قانون پیش‌بینی شده که منابع مورد نیاز از محل منابع دولتی تأمین شود، اما در صورت عدم تأمین کامل منابع از سوی دولت منجر به افزایش بدهی دولت به بانک‌ها و در نتیجه افزایش بدهی بانک‌ها به بانک مرکزی می‌شود که در سال‌های گذشته در خصوص طرح‌هایی مانند مسکن مهر و یا طرح گسترش بنگاه‌های کارآفرین و زودبازده با مقیاس بزرگی مشاهده شده است.

ایراد دیگری که وام‌های تکلیفی با ضمانت دولت ایجاد می‌کنند، عدم انگیزه برای پیگیری بازپرداخت این وام‌ها از سوی بانک‌های عامل و حتی سیاستگذار است. به طوری که در نهایت برای اصلاح ترازنامه بانک‌ها ممکن است معوقات از ترازنامه بانک‌ها حذف و به ترازنامه بانک مرکزی منتقل شده و در آینده بین دولت و بانک مرکزی تسویه شود. اعتبارات اعطا شده در قالب مسکن مهر از این جمله موارد است که از ترازنامه بانک مسکن حذف و به بانک مرکزی انتقال داده شد.

۴-۱. استفاده ریالی از منابع صندوق توسعه ملی

براساس ماده (۸۴) قانون برنامه پنجم توسعه، سهم صندوق توسعه ملی از ۲۰ درصد در سال ۱۳۹۰ شروع شده و هر سال سه درصد به آن اضافه خواهد شد. بر اساس موارد پیش‌بینی شده در قانون، استفاده از منابع صندوق توسعه ملی تنها به صورت ارزی ممکن بوده و استفاده ریالی از منابع این صندوق ممکن نخواهد بود. بنابراین دو عامل در زمینه استفاده از صندوق توسعه ملی پیامدهای تورمی در پی خواهد داشت:

- کاهش سهم صندوق توسعه ملی از درآمدهای نفت و گاز نسبت به مقدار پیش‌بینی شده در قانون.
- اجازه به استفاده ریالی از محل منابع صندوق.

هر دو مورد از موارد بالا منجر به فروش منابع ارزی صندوق به بانک مرکزی و افزایش دارایی‌های خارجی بانک مرکزی و در نتیجه رشد پایه پولی شده که پیامدهای تورمی در پی خواهد داشت. برای مثال در بند «ح» تبصره «۵» ماده واحده قانون بودجه سال ۱۳۹۴ عنوان شده است که «به منظور آبرسانی به روستاها معادل ریالی مبلغ ۵۰۰ میلیون دلار به صورت تسهیلات از محل صندوق توسعه ملی در اختیار دولت قرار می‌گیرد تا در سال ۱۳۹۴ هزینه کند. این مبلغ طی هشت سال از محل عواید حاصل از اجرای این طرح‌ها به صندوق توسعه ملی بازپرداخت می‌شود.» این بند از قانون بودجه سال ۱۳۹۴ ذیل مورد دوم اشاره شده در بالا قرار می‌گیرد که پیامدهای تورمی در پی خواهد داشت. بنابراین در بررسی قوانین بودجه سنواتی در بخش بعد از این مطالعه، موارد مرتبط با صندوق توسعه ملی که منجر به اضافه برداشت ریالی از این صندوق می‌شود، به عنوان اشاره شده دسته‌بندی خواهد شد.

در خصوص کاهش سهم صندوق از مقدار پیش‌بینی شده در قانون باید توجه داشت که هرچند این



عمل منجر به افزایش پایه پولی شده و تورم را خواهد بود، اما قانون فعلی صندوق توسعه ملی نیز متضمن پوشش کسری بودجه در شرایط کاهش درآمدهای نفتی نیست. در حالی که موجودی حساب ذخیره ارزی به مقدار کافی نبوده و در سال‌های گذشته از منابع صندوق توسعه ملی اضافه برداشت شده است، کاهش سهم صندوق از درآمدهای نفتی اجتناب ناپذیر است.

به‌طور کلی قانون صندوق توسعه ملی و ارتباط آن با قوانین بودجه سنواتی دارای ایراداتی است که لازم است اصلاح شود. در حال حاضر طبق قانون سهم صندوق از منابع نفتی مشخص می‌شود، بنابراین با افزایش ناگهانی قیمت نفت، با ثابت بودن سهم صندوق و سهم منابع بودجه‌ای، سهم بودجه نیز افزایش می‌یابد. این در حالی است که مقدار نفت در بودجه مشخص بوده و سپس به میزان مورد نیاز از آن از منابع نفتی برداشت شود. در حال حاضر بودجه، مطابق با منابع نفتی در دسترس تنظیم می‌شود و این در حالی است که رابطه بودجه با نفت باید از جهت بودجه به نفت باشد نه نفت به بودجه؛ یعنی مطابق با نیاز بودجه‌ای از منابع نفتی برداشته شود.

۵-۱. سیاست ارزی

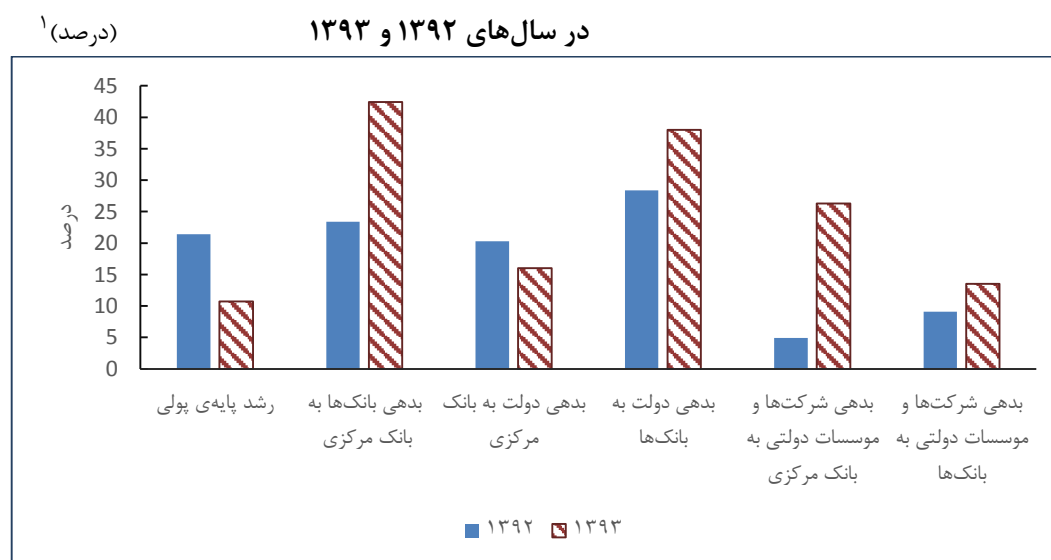
سیاست ارزی به‌عنوان بخشی از سیاست پولی در حیطه اختیارات بانک مرکزی قرار دارد. هرگونه اقدام دولت به دخالت در بازار ارز و یا تعیین قیمت ارز در قانون بودجه به نوعی دخالت در سیاست ارزی است. تغییر در نرخ ارز منجر به تغییر در میزان دارایی‌های خارجی بانک مرکزی شده (زیرا بانک مرکزی باید دارایی‌های خارجی خود را با نرخ تعیین شده به فروش برساند) و در نتیجه علاوه بر آنکه استقلال بانک مرکزی را کاهش می‌دهد، می‌تواند پیامدهای تورمی نیز در پی داشته باشد.

موارد اشاره شده در بالا موضوعاتی هستند که بندهای متناظر با آن در قوانین بودجه سنواتی قابل تحصیل است. هر یک از این موارد به‌طور مستقیم و یا غیرمستقیم می‌تواند پیامدهای تورمی داشته باشد. در صورتی که که بخواهیم مسیرهای تورمی در قوانین بودجه که در بالا به آنها اشاره شد را به لحاظ درجه اهمیت تأثیرگذاری بر تورم مشخص کنیم، مسیر «استفاده از منابع بانک مرکزی» در درجه اهمیت اول قرار دارد. «استفاده از منابع بانک‌ها» هم، در صورت مشخص بودن و یا نبودن مقدار، در درجه دوم اهمیت به لحاظ تأثیرگذاری بر تورم قرار خواهد گرفت. «استفاده ریالی از منابع صندوق توسعه ملی» در این طبقه‌بندی در رده سوم اهمیت و «تکلیف به بانک‌های عامل برای اعطای وام با استفاده از منابع دولتی» در رتبه چهارم قرار خواهد گرفت. پس از آن، «تکلیف به بانک‌های عامل برای پذیرش وثایق» چون به‌طور غیرمستقیم بر مدیریت منابع بانک‌ها اثرگذار بوده در رتبه پنجم اهمیت است. در انتها نیز «سیاست ارزی» و «کاهش استقلال بانک مرکزی»، از آن جهت که تأثیر غیرمستقیم بر تورم دارند، در درجه هفتم طبقه‌بندی می‌شوند.

۲. بودجه‌های سنواتی و تورم

در بخش اول اشاره شد که کانال‌هایی که منجر به تورم می‌شود، از طریق انتقال منابع بودجه به منابع بانک مرکزی است که این انتقال از طریق افزایش بدهی دولت به بانک‌ها، افزایش بدهی بانک‌ها به بانک مرکزی، افزایش بدهی دولت به بانک مرکزی و افزایش خالص دارایی‌های خارجی بانک مرکزی صورت می‌گیرد. در این قسمت قوانین بودجه سنواتی از سال ۱۳۹۲ به بعد از منظر مسیرهای تورمی بررسی خواهد شد. پیش از بررسی تبصره‌های ماده واحده قوانین بودجه سنواتی از سال ۱۳۹۲ به بعد، ارقام کلی بالا که مرتبط با مسیرهای تورمی بودجه است مورد بررسی قرار می‌گیرد. در تبصره «۳-۲» تا «۴-۶» قانون بودجه سال ۱۳۹۲ مقرر شده است که اعطای هرگونه تسهیلات بانکی به بخش دولتی مشروط به عدم افزایش خالص بدهی بخش دولتی به نظام بانکی است. همچنین هرگونه استفاده از تسهیلات ارزی در سال ۱۳۹۲ مشروط به عدم افزایش خالص دارایی‌های خارجی بانک مرکزی بوده و استفاده از خط اعتباری بانک مرکزی برای پرداخت تسهیلات ریالی منوط به عدم افزایش مطالبات بانک مرکزی از سیستم بانکی است. هرچند این ماده در قوانین بودجه سال‌های دیگر تکرار نشده، اما به منظور بررسی عملکرد کلی قانون بودجه، می‌توان تغییرات این ارقام را بررسی کرد. در ابتدای گزارش نشان داده شد که بدهی‌های دولت به‌طور پیوسته رو به افزایش بوده، نمودار ۶ این ارقام کلی را برای سال‌های مورد بررسی این مطالعه (۱۳۹۲ تا ۱۳۹۴) نشان می‌دهد.

نمودار ۶. نرخ رشد متغیرهای بدهی مثلثی بخش عمومی، بانک‌ها و بانک مرکزی



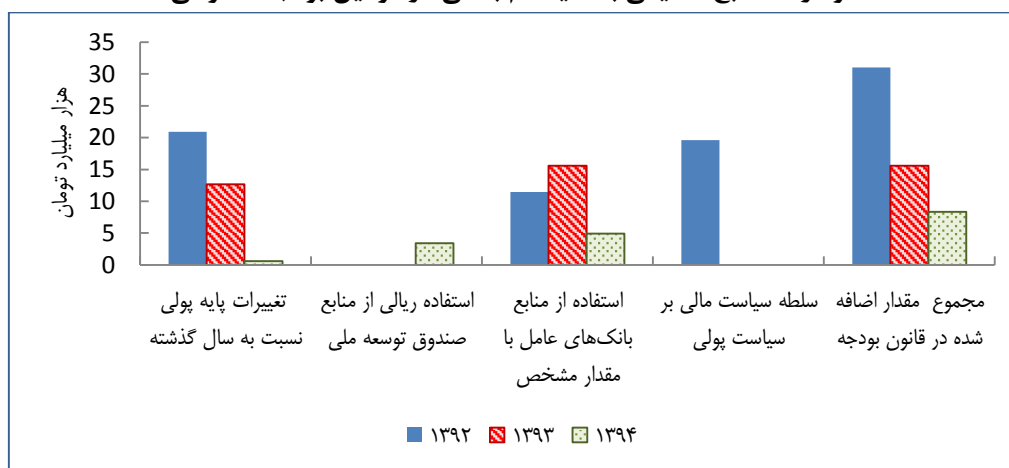
مأخذ: نماگرهای اقتصادی، ش ۷۹.

۱. منظور از بدهی کل دولت در این نمودار، مجموع بدهی دولت و شرکت‌های دولتی است.



همان‌طور که در نمودار ۶ مشخص است، در پایان سال ۱۳۹۲، با وجود تأکید متن قانون به عدم افزایش متغیرهای بدهی مثلثی بخش عمومی، بانک‌ها و بانک مرکزی گزارش شده در این نمودار، تمامی مسیرهای تورمی بودجه، افزایش داشته‌اند. بنابراین بر اساس ارقام کلی، عملکرد دولت در سال‌های ۱۳۹۲ و ۱۳۹۳ از هر چهار مسیری که می‌تواند منجر به افزایش پایه پولی و تورم شود، تورم‌زا بوده است. در ادامه تبصره‌های ماده واحده هر یک از قوانین بودجه سال‌های ۱۳۹۲ تا ۱۳۹۴ از جنبه مسیرهای اثرگذاری بر تورم مورد بررسی قرار می‌گیرد. نمودارهای ۷ تا ۹ ارقام تکلیفی به بانک‌ها و بانک مرکزی به واسطه قوانین بودجه را نشان می‌دهد. احکام قوانین بودجه برای استفاده از منابع بانک‌ها در بسیاری موارد بدون مشخص کردن مقادیر است، به طوری که برای مثال عنوان شده ۲۰ درصد از منابع قرض الحسنه بانک‌ها و یا تکلیف به امهال بدهی‌ها و غیره، این گونه موارد به علت مشخص نبودن ارقام، قابل محاسبه نیستند، اما در برخی موارد نیز مقادیر مشخصی تکلیف شده است.

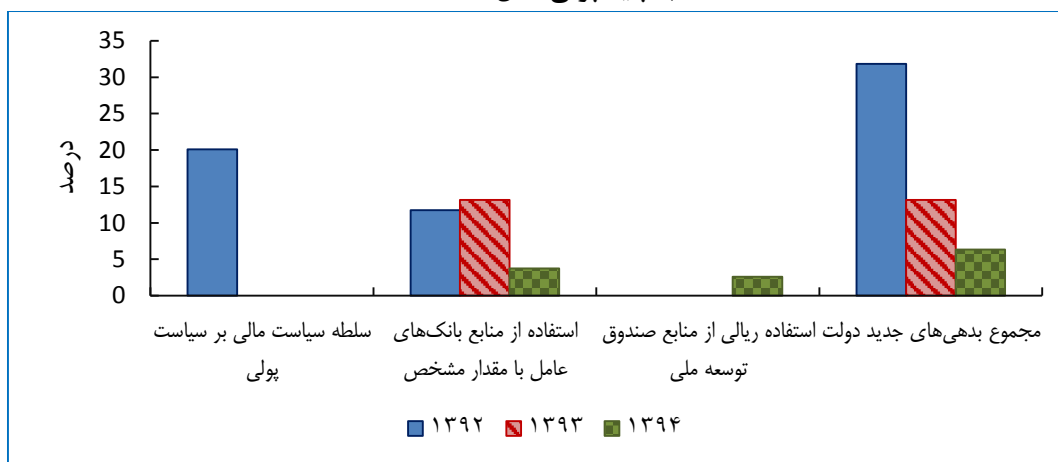
نمودار ۷. منابع تکلیفی به سیستم بانکی در قوانین بودجه سنواتی



مأخذ: محاسبات تحقیق بر اساس قوانین بودجه سنواتی ۱۳۹۲ تا ۱۳۹۴.
- از آنجایی که تغییرات پایه پولی سال ۱۳۹۴ نسبت به سال ۱۳۹۳ هنوز محقق نشده، در نمودار وارد نشده است.

همان‌طور که در نمودار ۷ نشان داده شده، در سال‌های ۱۳۹۳ و ۱۳۹۴ استفاده از منابع بانک مرکزی (با مقدار مشخص) در قانون بودجه نبوده است. با این حال در هر سه سال مورد بررسی، مقادیر قابل توجهی به بانک‌ها تکلیف شده است. در سال ۱۳۹۴ کمترین میزان تکلیف به سیستم بانکی برای اعطای تسهیلات وجود داشته و این مقدار در سال ۱۳۹۳ بیشتر از هر سه سال مورد بررسی است. مقایسه این ارقام با پایه پولی تصویر بهتری را به نمایش می‌گذارد.

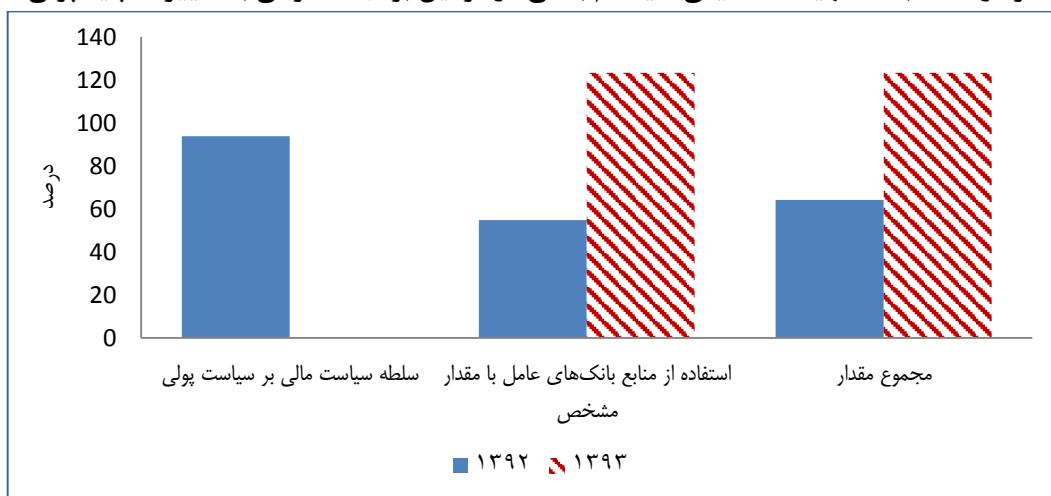
نمودار ۸. نسبت تسهیلات تکلیفی سیستم بانکی در قوانین بودجه سنواتی به پایه پولی سال گذشته



مأخذ: محاسبات تحقیق بر اساس قوانین بودجه سال‌های ۱۳۹۲ تا ۱۳۹۴.

نمودار ۸ در حقیقت نشان می‌دهد که اگر تنها آنچه در تبصره‌های ماده واحده قوانین بودجه به تصویب رسیده محقق شود (با فرض آنکه تکلیف به بانک‌های عامل منجر به افزایش بدهی بانک‌ها به بانک مرکزی می‌شود)، پایه پولی تنها از این محل چه میزان رشد خواهد داشت. بر این اساس، مجموع بدهی‌های ایجاد شده توسط قوانین بودجه در سال ۱۳۹۲ تا ۱۳۹۴ به ترتیب ۳۱/۸، ۱۳/۲ و ۶ درصد رشد پایه پولی را ایجاد خواهند کرد. یعنی دولت تنها به واسطه قانون بودجه، رشد قابل توجهی را در پایه پولی ایجاد می‌کند. این موضوع از اهمیت بالایی برخوردار بوده و به نظر می‌رسد سیاستگذار در تصویب قانون بودجه تصویر دقیقی از ارقام مصوب ندارد.

نمودار ۹. نسبت تسهیلات تکلیفی سیستم بانکی در قوانین بودجه سنواتی به تغییرات پایه پولی

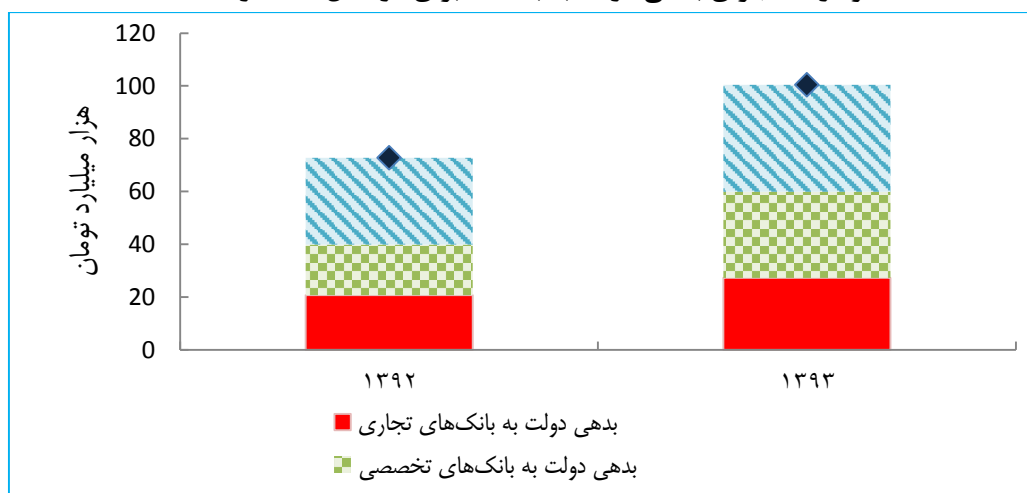


مأخذ: همان.



همان‌طور که در نمودار ۹ مشخص است، استفاده از منابع سیستم بانکی که در قانون بودجه سال ۱۳۹۳ بیش از کل تغییرات پایه پولی در این سال است. از آنجایی که عملکرد ارقام فوق در دسترس نیست، نمی‌توان عنوان کرد که تکلیفات قانون بودجه چه میزان در افزایش پایه پولی سهم داشته است، اما در صورت تحقق، سهم قابل توجهی را دارا است. در سال ۱۳۹۳، کاهش تغییرات پایه پولی محقق شده از یک طرف و افزایش تکلیفات از طرف دیگر موجب افزایش زیاد نسبت مجموع مقادیر تکلیفی در بودجه به پایه پولی شده است.

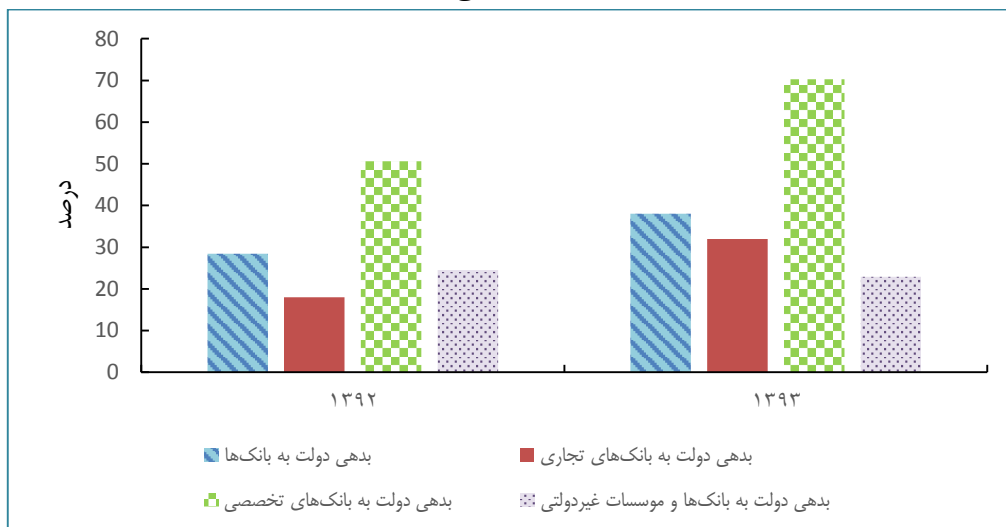
نمودار ۱۰. اجزای بدهی دولت به بانک‌ها برای دو سال ۱۳۹۲ و ۱۳۹۳



مأخذ: نماگرهای اقتصادی بانک مرکزی.

نمودار ۱۰ اجزای بدهی دولت به بانک‌ها را برای دو سال ۱۳۹۲ و ۱۳۹۳ نشان می‌دهد. همان‌طور که مشخص است بدهی دولت به بانک‌ها در سال ۱۳۹۳ بیشتر از ۱۳۹۲ بوده است. نمودار ۱۱ رشد اجزای بدهی دولت به بانک‌ها را نشان می‌دهد که در هر دو سال، بدهی دولت به بانک‌های تخصصی بیشترین رشد را داشته است. اما در هر دو سال بدهی دولت هم به بانک‌های تخصصی و هم به بانک‌های تجاری افزایش یافته است. در واقع دولت از طریق تکلیف به بانک‌ها، بدهی خود به این نهادها را افزایش داده است که نقش مهمی در افزایش پایه پولی داشته است.

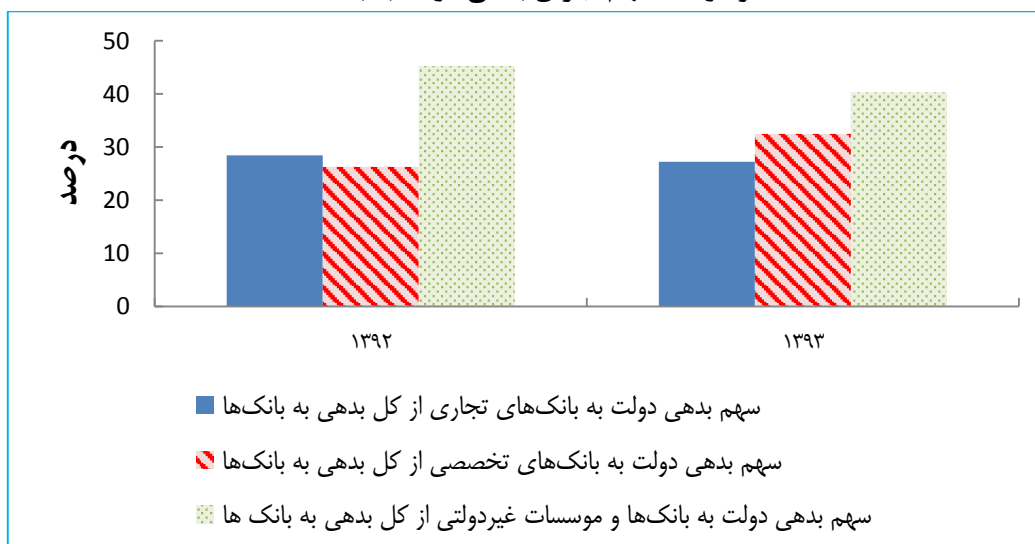
نمودار ۱۱. رشد اجزای بدهی دولت به بانکها



مأخذ: همان.

در نهایت نمودار ۱۲ سهم اجزای بدهی دولت به بانکها را نشان می‌دهد. بر اساس این نمودار، در هر دو سال ۱۳۹۲ و ۱۳۹۳ بیشترین سهم مربوط به بدهی دولت به بانکها و مؤسسات غیردولتی بوده است، همچنین در سال ۱۳۹۲ سهم بدهی دولت به بانکهای تجاری بیشتر از سهم بدهی دولت به بانکهای تخصصی بوده است که در حالی که در سال ۱۳۹۳ عکس آن رخ داده است.

نمودار ۱۲. سهم اجزای بدهی دولت به بانکها



مأخذ: همان.



بررسی‌های صورت گرفته در این بخش، اهمیت توجه به تبصره‌های مصوب در قوانین بودجه را می‌رساند. به طوری که از آنجایی که این تبصره‌ها نقش قابل توجهی در رشد پایه پولی و تورم دارند، شناخت نوع و پیامدهای آنها می‌تواند منجر به جلوگیری از تصویب آنها شود.

۱-۲. قانون بودجه سال ۱۳۹۲

بودجه کل کشور در سال ۱۳۹۲، از حیث منابع و مصارف بالغ بر ۷۲۸ هزار میلیارد تومان تعیین شد. این رقم در لایحه بودجه آن سال، معادل ۷۳۰ هزار میلیارد تومان پیشنهاد شده بود و با کاهش ۰/۳ درصدی در قانون بودجه مصوب شد. منابع و مصارف بودجه عمومی در این سال، معادل ۱۹۲ هزار میلیارد تومان پیشنهاد شده بود که با تغییراتی که در مجلس در آن رخ داد، با رشدی معادل ۲۳ درصد، در مبلغ ۲۳۶ هزار میلیارد تومان مصوب شد. سپس، مجموع منابع عمومی دولت در قانون اصلاح قانون بودجه سال ۱۳۹۲ کل کشور، معادل ۱۷۱/۴ هزار میلیارد تومان تعیین شد که نسبت به منابع عمومی مصوب سال ۱۳۹۱ برابر ۱۸/۸ درصد افزایش را نشان می‌دهد. عملکرد دوازده ماهه منابع مصوب مندرج در قانون بودجه سال ۱۳۹۲ کل کشور معادل رقم ۱۴۷/۷ میلیارد ریال بود که نسبت به عملکرد در سال پیش از آن، از ۳۸/۷ رشد برخوردار بوده است.

سهم وصول درآمدها (بخش مالیات‌ها و سایر درآمدهای دولت) از مجموع کل منابع بودجه عمومی وصولی دولت در سال ۱۳۹۲ معادل ۴۸/۶ درصد بود که نسبت به این رقم در سال ۱۳۹۱، معادل ۴/۸ واحد درصد کاهش را نشان می‌دهد. درصد تحقق این درآمدها نسبت به رقم مصوب، ۸۸/۸ درصد بوده است. مجموع منابع مصوب حاصل از واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای بر اساس قانون اصلاح قانون بودجه ۳۷/۵ درصد از منابع عمومی دولت را در سال ۱۳۹۲ تشکیل می‌دهد که تحقق ۹۵/۳ درصدی را نشان می‌دهد. واگذاری دارایی مالی نیز بر اساس قانون اصلاح قانون بودجه ۱۳۹۲، ۱۴/۶ درصد از کل منابع عمومی مصوب دولت را تشکیل می‌دهد. عملکرد این قسمت از منابع عمومی دولت در سال ۱۳۹۲ نسبت به منابع اصلاحی مصوب، ۵۹ درصد تحقق یافته است و نسبت به مدت مشابه سال ۱۳۹۱، از ۱۱۷/۶ رشد برخوردار بوده است.

پرداخت اعتبارات هزینه‌ای در سال ۱۳۹۲ از مجموع مصارف عمومی دولت سهمی معادل ۸۱/۱ درصد را به خود اختصاص داده است. پرداخت‌های دولت بابت اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای برابر ۵۲/۶ درصد اعتبارات مصوب مربوط تحقق یافته است. اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای سال ۱۳۹۲ از اعتبارات طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای ملی با سهم ۴۵/۴ درصد، اعتبارات طرح‌های ملی استانی شده با سهم ۷/۳ درصد، طرح‌های استانی با سهم ۲۱/۴ درصد، اعتبارات ردیف‌های عمومی (متفرقه) با سهم ۲۵/۱ درصد و طرح‌های وامی ۰/۷ درصد تشکیل شده است. اعتبارات تملک دارایی‌های مالی نیز نسبت به اعتبارات مصوب ۴۸/۵ درصد عملکرد نشان می‌دهد.^۱

۱ معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور، گزارش عملکرد قانون برنامه پنجم توسعه در سال ۱۳۹۲، ۱۳۹۴، جلد اول، صص ۲۳۱ تا ۲۳۹.

۱-۲-۱. کاهش استقلال بانک مرکزی

بندهای مرتبط با کاهش استقلال بانک مرکزی از قبیل تکلیف به بانک مرکزی برای انجام امور نظارتی، در بیشتر موارد ذیل سایر عناوین مانند تکلیف به بانک‌های عامل و غیره قرار گرفته است.

۲-۱-۲. استفاده از منابع بانک مرکزی

• **بند «۸»:** این بند حاکی از این است که در راستای حمایت از تولید و سرمایه و کار ایرانی به بانک مرکزی اجازه داده می‌شود معادل مبلغ ۳ میلیارد و ۵۰۰ میلیون دلار نزد بانک‌های کشاورزی، صنعت و معدن و توسعه صادرات ایران سپرده‌گذاری نمایند تا مبلغ مذکور با رعایت قوانین و مقررات ازسوی بانک‌های عامل و با معرفی وزارت صنعت، معدن و تجارت و علوم، تحقیقات و فناوری در قالب تأمین سرمایه در گردش واحدهای بخش غیردولتی و شرکت‌های دانش‌بنیان اعطا نمایند (تبصره «۱») - مبلغ ۱ میلیارد و ۷۵۰ میلیون دلار از منابع مذکور در قالب تسهیلات سرمایه در گردش به شکل ارزی با معرفی وزارت جهاد کشاورزی در اختیار واحدهای تولیدی بخش غیردولتی قرار می‌گیرد تا در جهت استمرار و افزایش تولید پروتئین دامی هزینه شود. در لایحه این بند به وزارت علوم، تحقیقات و فناوری اشاره نشده بود. همچنین، تبصره «۱» بدون پیشنهاد در لایحه، در قانون تصویب شده است. این نوع اجازه به بانک مرکزی به واحدهای تولیدی سیگنال اخذ تسهیلات داده و می‌تواند در نهایت منجر به این شود که بانک مرکزی حتماً این مقدار سرمایه‌گذاری را انجام دهد.

• **بند «۹۴»:** این بند بانک مرکزی را موظف کرده است که به تعداد ۱۰۰ هزار نفر از جانبازان ۲۰ درصد و بالاتر، فرزندان جانبازان ۷۰ درصد و بالاتر و وراث تحت تکفل جانبازان ۲۵ درصد و بالاتر فقط یک فقره تسهیلات مسکن - براساس قوانین مربوطه و برابر قانون الزام بانک‌ها - برای خرید یا ساخت مسکن اعطا کند. دولت در این بند از طریق تکلیف به بانک مرکزی، به‌طور مستقیم از منابع این نهاد برداشت کرده است و این نهاد را مکلف به تأمین هزینه‌های خود کرده است که این نوع تکلیف‌ها از طریق افزایش پایه پولی تأثیر بسزایی بر نرخ تورم دارد.

- **تبصره «۶»:** بانک مرکزی وظیفه دارد از طریق بانک‌های عامل به ایثارگرانی که دارای مسکن نامناسب یا ناتمام هستند و در سنوات گذشته از تسهیلات مسکن کمتر از سقف وام مصوب در سال ۱۳۹۱ استفاده کرده‌اند یک فقره وام مسکن در قالب تسهیلات ساخت با همان وثیقه قبلی و یا وثیقه جدید پرداخت نماید. این تبصره از بند «۹۴» مصدق از تکلیف به بانک‌های عامل برای قبول وثیقه است.



۳-۱-۲. تکلیف به بانک‌های عامل

• **بند «۱۴-۳»:** در این بند که در لایحه بودجه پیشنهاد نشده بود، آمده است که به شرکت‌های گاز استانی اجازه داده می‌شود با تضمین وزارت نفت تا سقف سه هزار میلیارد تومان تسهیلات جهت اجرای خطوط گازرسانی به روستاها و شهرهای فاقد گاز با اولویت مناطق سردسیر و بازپرداخت پنج‌ساله دریافت نمایند. بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران موظف به هماهنگی اجرای این بند از طریق بانک‌های عامل است. در این بند، دولت بانک‌های عامل را مکلف به پرداخت تسهیلات برای هزینه‌های عمرانی خود کرده است که در واقع نوعی سرکوب مالی محسوب می‌شود، زیرا منجر به کاهش قدرت بانک‌ها در مدیریت منابع شده و در نهایت منجر به افزایش مطالبات غیرجاری و در نتیجه اضافه برداشت بانک‌ها از بانک مرکزی خواهد شد. اضافه برداشت بانک‌ها از بانک مرکزی نیز افزایش پایه پولی و پیامدهای تورمی را به همراه خواهد داشت. همچنین به علت تکلیف به بانک مرکزی برای انجام امور نظارتی، این بند مصداقی برای کاهش استقلال بانک مرکزی نیز است.

• **بند «۱۶»:** در این بند که در لایحه بودجه پیشنهاد نشده بود، آمده است که به منظور حمایت از تولید و اشتغال، بانک‌ها و مؤسسات مالی و اعتباری دارای مجوز از بانک مرکزی پس از تأیید هیئت مدیره بانک با درخواست متقاضی، اصل و سود اعم از سود قبل و بعد از سررسید تسهیلات ریالی یا ارزی سررسید گذشته و معوقه پرداختی به اشخاص حقیقی و یا حقوقی بابت فعالیت در امور تولیدی صنعتی، معدنی، کشاورزی و خدماتی را که در بازپرداخت اقساط تسهیلات دریافتی به دلایل موجه دچار مشکل شده‌اند و قادر به پرداخت اقساط تسهیلات دریافتی نیستند، برای یک‌بار و تا پنج سال تقسیط و از سرفصل مطالبات سررسید گذشته و معوق خارج نمایند. همچنین جریمه خسارت تأخیر پس از تعیین تکلیف تا آن زمان و انجام تسویه حساب کامل مورد تأیید بانک یا مؤسسه مالی و اعتباری بخشوده می‌شود به نحوی که در این موارد، نرخ سود تسهیلات جدید حداکثر معادل نرخ سود تسهیلات تعیین شده توسط شورای پول و اعتبار باشد. چنانچه اشخاص حقیقی یا حقوقی برای تسویه بدهی‌های معوق خود به بانک‌های عامل مراجعه نمایند به هیئت مدیره بانک‌ها اجازه داده می‌شود با رعایت قوانین و مقررات، برای مطالبات بیش از پنج میلیارد ریال خود از سایر اموال منقول و غیرمنقول آنان مازاد بر وثایق تحویلی به بانک‌ها اقدام نمایند. اعمال امهال بدهی و یا بخشودگی مصداقی دیگر از سرکوب مالی است که از طریق جبران نشدن احتمالی هزینه‌های ناشی از امهال، بدهی دولت به بانک‌ها را افزایش داده و با افزایش پایه پولی منجر به بروز تورم می‌شود.

• **بند «۲۰»:** در این بند که بدون پیشنهاد در لایحه مصوب شده است، بانک‌ها موظف شده‌اند تسهیلات ارزی و ریالی مورد نیاز طرح‌های دارای توجیه فنی و اقتصادی در حوزه فعالیت‌های صنعتی، معدنی و کشاورزی را همزمان بررسی و تعیین تکلیف نموده و تسهیلات مصوب را براساس زمانبندی اجرای طرح

و پیشرفت کار پرداخت نمایند. در صورت عدم پرداخت تسهیلات مطابق برنامه زمانبندی شده مصوب، متناسب با تأخیر در پرداخت، تسهیلات اعطایی قبلی، بدون دریافت جریمه استمهال شده و به‌روز می‌گردد. این بند نیز مصدقی دیگر از سرکوب مالی از طریق امهال بازپرداخت تسهیلات است. این بند بجز اثر تورمی ناشی از جبران نشدن هزینه‌های امهال، می‌تواند فرستنده این سیگنال به مدیران طرح‌ها باشد که راه فراری برای بازپرداخت نکردن بدهی‌ها وجود دارد.

تبصره - در صورت عدم رعایت زمانبندی پرداخت تسهیلات ارزی و ریالی توسط بانک عامل که موجب تحمیل هزینه مازاد بر سرمایه‌گذاری گردد، بانک عامل موظف است براساس نظر کارشناس رسمی، هزینه تحمیلی را جبران کند.

• **بند «۲۲»:** در قانون بودجه آمده است، در اجرای ماده (۳۳) قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران از طریق بانک‌های عامل مکلف است با معرفی دستگاه اجرایی ذیربط تسهیلات لازم را برای خرید گندم تولید داخلی تا سقف ۷ هزار میلیارد تومان از محل منابع داخلی بانک‌ها قبل از شروع فصل برداشت در اختیار کارخانه‌های آرد و سیلوداران بخش خصوصی و شرکت‌های تعاونی روستایی قرار دهد. کارخانه‌ها و شرکت‌های مذکور موظفند تسهیلات دریافتی را برای خرید گندم به‌مصرف رسانده و در موعد مقرر بازپرداخت نمایند. منابع مورد نیاز برای خرید گندم از محل اعتبارات یارانه نقدی نان موضوع ردیف ۱-۵۲۰۰۰۰۰ جدول ۹ این قانون به‌عنوان تنخواه‌گردان از طریق سازمان هدفمندی‌سازی یارانه‌ها در اختیار دستگاه اجرایی ذیربط قرار می‌گیرد. دستگاه‌های مزبور موظفند در پایان هر ماه وجوه تنخواه دریافت شده را از محل فروش گندم خریداری شده به خزانه‌داری کل کشور مسترد نمایند. تسهیلات مذکور در این بند از ۵/۵ هزار میلیارد تومان در لایحه با ۲۷ درصد رشد در رقم هفت هزار میلیارد تومان در قانون بودجه مصوب شده است.

در این بند، دولت از طریق تکلیف به بانک‌های عامل برای اعطای تسهیلات به گروهی خاص منجر به کاهش کارآیی عملکرد آنها در مدیریت منابع شده که در نهایت از طریق افزایش مطالبات غیرجاری بانک‌ها از دولت پیامدهای تورمی خواهد داشت. همچنین از آنجایی که در این بند برای بانک مرکزی تعیین تکلیف شده، از مصادیق کاهش استقلال بانک مرکزی نیز هست.

• **بند «۲۴»:** کلیه بانک‌های کشور اعم از دولتی، غیردولتی و مؤسسات مالی و صندوق‌های حمایتی که به بخش کشاورزی تسهیلاتی پرداخت نموده‌اند، موظفند بازپرداخت وام‌های اشخاص حقیقی و حقوقی غیردولتی که دچار خسارت خشکسالی یا سرمازدگی یا آفات و بیماری‌های همه‌گیر و یا حوادث غیرمترقبه و یا آتش‌سوزی غیرعمدی شده باشند را با تأیید کارگروهی متشکل از نمایندگان جهاد کشاورزی شهرستان، بانک مربوط در شهرستان، صندوق بیمه کشاورزی شهرستان و فرمانداری



شهرستان، مشروط به تأمین بار مالی اضافی از محل اعتبارات ماده (۱۲) قانون مدیریت بحران و اعتبارات پیش‌بینی نشده قانون بودجه به مدت سه سال امهال نمایند.

در این بند که بدون پیشنهاد در لایحه مصوب شده، نقش مجلس در تورم بسیار دارای اهمیت است؛ چون در سال‌های آتی این بند به لوائح اضافه شده است که مثالی دیگر از تکلیف به بانک‌های عامل برای امهال بازپرداخت تسهیلات است که از طریق افزایش بدهی دولت به بانک‌ها موجب افزایش پایه پولی و افزایش نرخ تورم می‌شود.

• **بند «۴۶»:** در این بند نیز که بدون پیشنهاد در لایحه مصوب شده، اثر مجلس بر تورم به دلیل اضافه شدن این بند در لوائح سال‌های آتی، دارای اهمیت است. در متن قانون آمده که به دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزشی و پژوهشی دستگاه‌های مشمول بند «ب» ماده (۲۰) قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران اجازه داده می‌شود در راستای تکمیل پروژه‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای خود تا سقف درآمد اختصاصی سال ۱۳۹۱ نسبت به اخذ وام از بانک‌های دولتی اقدام و در جهت تکمیل و یا احداث پروژه‌های تملک دارایی سرمایه‌ای خود استفاده نمایند و با تنفس یک‌ساله نسبت به بازپرداخت اقساط از محل درآمد اختصاصی خود اقدام کنند. وجه‌الضمان وثیقه آن طبق بند «۸» این قانون خواهد بود. (بند «۸»: در راستای حمایت از تولید و سرمایه و کار ایرانی به بانک مرکزی اجازه داده می‌شود معادل مبلغ ۳ میلیارد و ۵۰۰ میلیون دلار نزد بانک‌های کشاورزی، صنعت و معدن و توسعه صادرات ایران سپرده‌گذاری نمایند تا مبلغ مذکور با رعایت قوانین و مقررات ازسوی بانک‌های عامل و با معرفی وزارت صنعت، معدن و تجارت و علوم، تحقیقات و فناوری در قالب تأمین سرمایه در گردش واحدهای بخش غیردولتی و شرکت‌های دانش‌بنیان اعطا نمایند). دولت در این بند همزمان، اعطای تسهیلات و تنفس یک‌ساله برای بازپرداخت بدهی به بانک‌های عامل را تعیین کرده است. به دلیل نوع خاص وثیقه دریافت تسهیلات نیز این بند دارای اهمیت است.

• **تبصره «۵» بند «۹۴»:** این بند با تعیین نوع وثیقه، بانک‌های عامل را موظف به پرداخت تسهیلات برای مسکن ایثارگران کرده است. در این بند گفته شده است که اوراق واگذاری از قبیل برگه یا قرارداد واگذاری توسط اداره کل راه و شهرسازی ملاک ارائه تسهیلات نزد بانک‌های عامل است. همچنین مشمولینی که مسکن آنها از طریق تعاونی‌های معتبر همانند نیروهای مسلح تأمین می‌شود و همچنین مشمولین ساکن روستاها و شهرهایی که اکثریت املاک و منازل مسکونی آنها فاقد سند رسمی هستند، می‌توانند با وثیقه و یا تضمین معتبر بدون ارائه سند ملکی رسمی و یا ثبتي تسهیلات مقرر را دریافت و در همان محل احداث یا خرید نمایند. این بند به دلیل اعطای تسهیلات به گروهی خاص و همچنین به دلیل ایجاد اجبار برای پذیرفتن نوع خاصی از وثایق، مدیریت مالی بانک‌ها را مختل خواهد کرد که می‌تواند موجب اضافه برداشت بانک‌ها از بانک مرکزی شود که اثر تورمی دارد.

• **بند «۱۰۳»:** بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران مکلف است از طریق بانک‌های دولتی نسبت به تأمین و پرداخت تسهیلات به مبلغ ۱/۴۴ هزار میلیارد تومان از محل پس‌اندازهای قرض‌الحسنه با در نظر گرفتن دوره تنفس دوساله و در اقساط پنج‌ساله جهت اشتغال مددجویان سازمان زندان‌ها و اقدامات تأمینی و تربیتی کشور به بنیاد تعاون و حرفه‌آموزی و صنایع زندانیان کشور اقدام نماید. قابل ذکر است که این بند در لایحه پیشنهاد نشده بود. بار دیگر دولت در این بند از طریق تکلیف به بانک‌ها برای اعطای تسهیلات و اجازه تنفس برای بازپرداخت آن، موجب ایجاد راهی برای افزایش بدهی خود به بانک‌ها و افزایش پایه پولی شده است. همچنین از آنجایی که بانک مرکزی مکلف به این امور شده، این بند از مصادیق کاهش استقلال بانک مرکزی نیز هست.

• **بند «۱۰۴»:** بر اساس این بند، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران مکلف است ۳۰ درصد مانده تسهیلات قرض‌الحسنه بانکی و رشد منابع مزبور را به تفکیک ۲۰ درصد کمیته امداد امام خمینی (ره) و ۱۰ درصد سازمان بهزیستی کل کشور با معرفی این دستگاه‌ها به مددجویان تحت پوشش این نهادها پرداخت نماید. این بند نیز در متن لایحه وجود نداشت. دولت در این بند از طریق دخالت در امور اجرایی بانک مرکزی و نیز مدیریت مالی بانک‌ها، موجب کاهش کنترل بانک‌ها بر منابع خود شده است. همچنین از آنجایی که در این بند به بانک مرکزی در زمینه نظارت تکلیف شده، از مصادیق کاهش استقلال بانک مرکزی نیز هست.

۴-۱-۲. استفاده ریالی از منابع صندوق توسعه ملی

• **بند «۵»:** در این بند آمده که ماده (۸۴) قانون پنج‌ساله پنجم توسعه موضوع صندوق توسعه ملی در سال ۱۳۹۲ با اصلاحات زیر قابل اجراست. نکته مهم در این بند این است که در قانون پنج‌ساله پنجم استفاده ریالی از منابع صندوق توسعه ملی غیرممکن اعلام شده است، زیرا استفاده ریالی از محل منابع صندوق موجب فروش منابع ارزی صندوق به بانک مرکزی و افزایش دارایی‌های خارجی بانک مرکزی و در نتیجه رشد پایه پولی شده و پیامدهای تورمی در پی خواهد داشت:

- **بند «۵-۱»:** طبق قانون بودجه، ۱۰ درصد از منابع ناشی از اجرای قانون بودجه سال ۱۳۹۲ کل کشور جهت پرداخت تسهیلات به بخش‌های غیردولتی به طرح‌های دارای توجیه فنی، اقتصادی، مالی و اهلیت متقاضی به صورت پرداخت و بازپرداخت ریالی در زمینه‌های آب و کشاورزی، منابع طبیعی و محیط زیست تخصیص می‌یابد. در لایحه پیشنهاد شده بود که ۱۰ درصد از منابع صندوق توسعه ملی به بخش‌های آب، پساب و کشاورزی اختصاص یابد.

- **بند «۵-۲»:** در این بند مصوب شده که ۱۰ درصد از منابع ناشی از اجرای قانون بودجه سال ۱۳۹۲ کل کشور صندوق به صورت ریالی برای بخش غیردولتی صنعت و معدن به استثنای بخش ساخت مسکن اختصاص می‌یابد. در لایحه این بند پیشنهاد شده بود که ۱۵ درصد از منابع صندوق به صورت



ریالی (۱۰ درصد بخش صنعت و معدن و ۵ درصد بخش مسکن) برای بخش‌های غیردولتی تخصیص یابد.

۵-۱-۲. سیاست ارزی

– بند «۲-۳»: در این بند بانک مرکزی مکلف است ۵۷/۵ درصد از درآمدهای صادرات نفت را که سهم دولت می‌باشد به نرخی که شورای پول و اعتبار تعیین می‌کند خریداری کند. (معادل ۵۷/۵ درصد از درآمدهای صادرات نفت سهم دولت، ۱۴/۵ درصد سهم شرکت نفت و ۲۶ درصد سهم صندوق توسعه ملی و ۲ درصد سهم بازپرداخت برداشت از این صندوق می‌باشد) این قانون که تقریباً در تمامی سندهای بودجه جمهوری اسلامی ایران وجود داشته است از اصلی‌ترین موارد نقض استقلال بانک مرکزی در زمینه سیاست‌های ارزی است.

جدول ۱. رابطه بودجه و تورم در سال ۱۳۹۲

مسیر اثرگذاری	مقدار در قانون سهم از کل منابع بودجه عمومی	تغییر در قانون نسبت به لایحه	تعداد بندها	شماره بندهای متناظر در قانون
استفاده از منابع بانک مرکزی	معادل ریالی ۳ میلیارد و ۵۰۰ میلیون دلار	بدون تغییر	۲ بند	بند «۸»، تبصره «۶» از بند «۹۴»
استفاده از منابع بانک‌های عامل با مقدار مشخص	۱۱/۴۴ هزار میلیارد تومان (۴/۸ درصد)	اضافه شدن ۳ بند، تغییر ارقام از ۵/۵ به ۱۱/۴۴ هزار میلیارد تومان و اضافه شدن سقف درآمد اختصاصی دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزشی و پژوهشی	۴ بند	بند «۳-۱۴»، بند «۲۲»، بند «۴۶»، بند «۱۰۳»
استفاده از منابع بانک‌های عامل بدون مقدار مشخص		اضافه شدن ۴ بند	۵ بند	بند «۱۶»، بند «۲۰»، بند «۲۴»، تبصره «۵» از بند «۹۴»، بند «۱۰۴»
استفاده ریالی از منابع صندوق توسعه ملی	۲۰ درصد از منابع صندوق توسعه ملی، حاصل از اجرای قانون بودجه سال ۱۳۹۲	کاهش ۵ واحد درصد از منابع صندوق (۲۰- درصد رشد)	۲ بند	بند «۱-۵»، بند «۲-۵»
سیاست ارزی		اضافه شدن ۱ بند	۱ بند	بند «۲-۳»

۲-۲. قانون بودجه سال ۱۳۹۳

منابع و مصارف بودجه کل کشور در سال ۱۳۹۳، که در لایحه ۷۸۳ هزار میلیارد تومان پیشنهاد شده بود، با ۲/۶ درصد رشد در مبلغ ۸۰۳ هزار میلیارد تومان مصوب شد. منابع و مصارف بودجه عمومی کشور در این سال از ۲۱۹ هزار میلیارد تومان پیشنهاد در لایحه با ۷/۴ درصد رشد در مبلغ ۲۳۵ هزار میلیارد تومان مصوب شد. در آذرماه ۱۳۹۲ دفتر مطالعات برنامه و بودجه مرکز پژوهش‌های مجلس در گزارش بررسی منابع بودجه با اشاره به شرایط رکود تورمی، بیان نموده بود که منابع بودجه عمومی دولت بیش‌برآورد شده است. همین گزارش پیش‌بینی نموده بود که حداکثر ۸۰ درصد این منابع محقق خواهد شد. با وجود این، منابع بودجه عمومی دولت در قانون نسبت به لایحه رشد ۷/۴ داشته است.

در گزارش «تحلیلی بر مصارف بودجه» منتشر شده در آذرماه ۱۳۹۲ توسط دفتر مطالعات برنامه و بودجه مرکز پژوهش‌های مجلس، اشاره شده است که یارانه نقدی پرداختی به مردم سالیانه حدود ۴۰ هزار میلیارد تومان است که در بودجه سالیانه کشور منعکس نمی‌شود. این میزان یارانه نزدیک به ۲۸ درصد اعتبارات هزینه‌ای دولت در لایحه بودجه سال ۱۳۹۳ است. در همین گزارش اشاره شده است که اعتبارات منظور شده برای یارانه‌ها و حوزه‌های حمایتی، وزارت رفاه و تأمین اجتماعی با مبلغ ۴۸۶ هزار میلیارد تومان بیشترین سهم (۳۴ درصد) از اعتبارات هزینه‌ای لایحه بودجه سال ۱۳۹۳ را دارد. این ردیف شامل اعتبارات یارانه‌ها در ردیف‌های متفرقه و اعتبارات دستگاه‌های حمایتی (شامل وزارت رفاه، کمیته امداد امام (ره)، بنیاد شهید، سازمان بهزیستی و ...) است و یارانه نقدی پرداختی به مردم را شامل نمی‌شود.

در همین گزارش اشاره شده که سهم اعتبارات طرح‌های ملی، ردیف‌های متفرقه و استانی در تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در لایحه بودجه سال ۱۳۹۳ به ترتیب ۴۸، ۳۷ و ۱۵ درصد است. اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در ردیف‌های متفرقه با رقمی معادل ۱۴ هزار میلیارد تومان حدود ۳۷ درصد از کل اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای را به خود اختصاص می‌دهد. (این رقم در سال ۱۳۹۲ برابر ۴۰ درصد بوده است.) به دلیل آنکه اعتبارات ردیف‌های متفرقه معمولاً متمرکز و بدون اختصاص به دستگاه اجرایی معین و گاه حتی بدون تعیین محل مصرف در اختیار دولت بوده و برحسب مورد بین دستگاه‌های اجرایی و استان‌ها توزیع می‌شود، در عمل حقوق قوه مقننه در زمینه بررسی، تأیید و نظارت بر این بخش از اعتبارات عمرانی مخدوش می‌شود.

اعتبارات متفرقه در لایحه بودجه سال ۱۳۹۳ برابر ۳۹ هزار میلیارد تومان است که نسبت به رقم مشابه در سال قبل (۵۰ هزار میلیارد تومان) حدود ۲۲ درصد کاهش یافته است. سهم اعتبارات هزینه‌ای و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای از ردیف‌های متفرقه به ترتیب ۶۴ و ۳۶ درصد است. این سهم در قانون بودجه سال ۱۳۹۲ به ترتیب ۵۵ و ۴۵ درصد بوده است. تعداد ردیف‌های متفرقه از ۲۷۰ ردیف در سال



۱۳۹۲ به ۲۱۵ ردیف در سال ۱۳۹۳ کاهش یافته است. ضمن آنکه اعتبارات این ردیف‌ها نیز نسبت به سال قبل ۲۲ درصد کاهش یافته است. نکته قابل ذکر آنکه اعتبارات متفرقه طبق روال بودجه چند سال اخیر برحسب موضوع تفکیک شده‌اند. این موضوعات عبارتند از:

۵۱۰۰۰۰- اعتبارات خاص و پیش‌بینی نشده

۵۲۰۰۰۰- اعتبارات یارانه‌ها

۵۳۰۰۰۰- اعتبارات متمرکز درآمد-هزینه

۵۴۰۰۰۰- اعتبارات نهادهای خاص

۵۵۰۰۰۰- اعتبارات ردیف‌های موردی (موقت)

۶۰۰۰۰۰- سود و کارمزد وام‌های داخلی و خارجی.

در گزارش «تحلیلی بر قانون بودجه سال ۱۳۹۳ و چالش‌های اجرای آن» که در اردیبهشت‌ماه ۱۳۹۳ توسط دفتر مطالعات برنامه و بودجه مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی تهیه شده است، عوامل بودجه‌ای اثرگذار بر تورم بررسی شده است. این عوامل عبارتند از چگونگی وصول درآمدهای صادرات نفت، چگونگی اجرای مرحله دوم هدفمندی یارانه‌ها و میزان تحقق درآمدهای حاصل از واگذاری‌ها مطابق با پیش‌بینی‌های منابع عمومی روبرو است. چنانچه این عدم تحقق از طریق کاهش مصارف (و یا عدم تخصیص اعتبار) جبران شود، تأثیر عوامل بودجه‌ای ناچیز خواهد بود، اما اجرای قانون هدفمندی به شیوه فعلی تورم حداقل ۴/۴ درصدی را به تورم موجود اضافه خواهد کرد.

۲-۲-۱. کاهش استقلال بانک مرکزی

بندهای مرتبط با کاهش استقلال بانک مرکزی از قبیل تکلیف به بانک مرکزی برای انجام امور نظارتی، در بیشتر موارد ذیل سایر عناوین مانند تکلیف به بانک‌های عامل و غیره قرار گرفته است. در این موارد به مسئله کاهش استفاده بانک مرکزی اشاره شده است.

۲-۲-۲. استفاده از منابع بانک مرکزی

• **بند «ه» تبصره «۱۶»:** در این بند نیز که در لایحه بودجه پیشنهاد نشده بود، بانک مرکزی موظف شده است تا به تعداد ۱۰۰ هزار نفر از جانبازان پانزده درصد (۱۵٪) و بالاتر با اولویت درصد جانبازی، آزادگان، خانواده شهدا (همسر، والدین و فرزندان)، ایثارگران با حداقل ۲/۵ سال حضور در جبهه، فرزندان جانبازان ۷۰ درصد و بالاتر و وراثت تحت تکفل جانبازان ۲۵ درصد و بالاتر و وراثت تحت تکفل آزادگان متوفی، تسهیلات خرید یا احداث مسکن با نرخ سود چهار درصد و دوره بازپرداخت ۲۰ ساله بدون رعایت الگوی مسکن پرداخت نماید. دولت در این بند از طریق تکلیف به بانک مرکزی، به‌طور مستقیم از منابع این نهاد برداشت نموده و این نهاد را مکلف به پرداخت تسهیلات با نرخ معین کرده است که از طریق افزایش پایه پولی تأثیر بسزایی بر نرخ تورم دارد.

۳-۲-۲. تکلیف به بانک‌های عامل

• **بند «ب» تبصره «۱۱»:** در متن لایحه این بند بانک مرکزی از طریق بانک‌های عامل مکلف شده است که هفت هزار میلیارد تومان برای خرید تضمینی گندم تسهیلات اختصاص دهد. مبلغ این تسهیلات با ۵۷ درصد رشد به ۱۱ هزار میلیارد تومان در قانون بودجه رسیده است. در این بند دولت از طریق تکلیف به بانک‌های عامل برای اعطای تسهیلات به گروهی خاص منجر به کاهش کارایی عملکرد آنها در مدیریت منابع شده است که در نهایت از طریق افزایش مطالبات غیرجاری بانک‌ها از دولت، پیامدهای تورمی خواهد داشت. همچنین از آن جهت که تکلیف به بانک مرکزی است، از مصادیق کاهش استقلال بانک مرکزی به شمار می‌رود.

• **بند «ج» تبصره «۱۱»:** در این بند که در لایحه بودجه پیشنهاد نشده بود و در قانون بودجه اضافه شده است، کشاورزانی که در اثر حوادث غیرمترقبه از جمله خشکسالی خسارت دیده‌اند و قادر به پرداخت حق بیمه اجتماعی در موعد مقرر نشده‌اند از پرداخت جریمه برای مدت معذوریت معاف شده و همچنین جریمه دیرکرد تسهیلات بانکی پرداختی به آنها بخشوده شده است. دولت در این بند از طریق امهال در بازپرداخت تسهیلات است موجب افزایش بدهی‌های خود به بانک‌ها شده است که افزایش پایه پولی و افزایش نرخ تورم را در پی خواهد داشت.

• **بند «د» تبصره «۱۱»:** در این بند که بدون پیشنهاد از سوی دولت در لایحه بودجه، در قانون بودجه به تصویب رسیده است، کلیه بانک‌های کشور اعم از دولتی، غیردولتی و مؤسسات مالی و صندوق‌های حمایتی که به بخش کشاورزی تسهیلاتی پرداخت نموده‌اند، موظف شده‌اند بازپرداخت وام‌های اشخاص حقیقی و حقوقی غیردولتی که دچار خسارت خشکسالی یا سرمازدگی یا آفات و بیماری‌های همه‌گیر و یا حوادث غیرمترقبه و یا آتش‌سوزی غیرعمدی شده‌اند را با تأیید کارگروهی که در این بند به آن اشاره شده است، به مدت سه سال امهال نمایند. این بند نیز که مثالی دیگر از امهال در بازپرداخت تسهیلات است که از طریق افزایش بدهی دولت به بانک‌ها و در ادامه احتمال افزایش بدهی بانک‌ها به بانک مرکزی موجب افزایش پایه پولی و افزایش نرخ تورم می‌شود.

• **بند «ز» تبصره «۱۱»:** در این بند که در لایحه بودجه پیشنهاد نشده بود، آمده است که بانک مرکزی مکلف است حداقل ۲۵ درصد تسهیلات اعطایی کلیه بانک‌های دولتی و بانک‌های غیردولتی که حداقل ۴۰ درصد سهام آن متعلق به دولت است را بخش آب و کشاورزی اختصاص دهد. با توجه به تکلیف به بانک مرکزی، این بند از مصادیق کاهش استقلال بانک مرکزی نیز هست.

• **بند «د» تبصره «۱۳»:** در این بند که در قانون بودجه نسبت به لایحه بدون تغییر بوده است، به دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزشی و پژوهشی اجازه داده شده در راستای تکمیل طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای خود تا سقف درآمد اختصاصی سال ۱۳۹۲ نسبت به اخذ وام از بانک‌ها اقدام نموده و بازپرداخت



اقساط را با تنفس یک‌ساله از محل درآمد اختصاصی خود انجام دهند. می‌توان این نوع اجازه دادن به مؤسسات برای اخذ تسهیلات را به‌نوعی ایجاد تکلیف برای بانک‌ها تلقی نمود که دولت در آن همزمان با اعطای تسهیلات و تنفس یک‌ساله برای بازپرداخت، بدهی خود به بانک‌های عامل را افزایش داده است.

- **بند «ب» تبصره «۱۷»:** این بند بدون تغییر از لایحه به قانون بودجه، به تصویب مجلس شورای اسلامی رسیده است. در این بند ۰/۲ هزار میلیارد تومان از محل وجوه قرض‌الحسنه بانک‌ها به پرداخت تسهیلات به زندانیان و محکومان نیازمند در محکومیت‌های مالی اختصاص یافته است. بار دیگر دولت در این بند از طریق تکلیف به بانک‌ها برای اعطای تسهیلات و اجازه تنفس برای بازپرداخت آن، موجب افزایش بدهی خود به بانک‌ها، افزایش احتمالی بدهی بانک‌ها به بانک مرکزی و افزایش پایه پولی شده است.

- **بند «ج» تبصره «۱۷»:** در این بند که بدون تغییر نسبت به لایحه، در قانون بودجه سال ۱۳۹۳ به تصویب رسیده است، بانک مرکزی مکلف شده است ۱/۴ هزار میلیارد تومان را از محل پس‌اندازهای قرض‌الحسنه با در نظر گرفتن دوره تنفس دوساله و در اقساط پنج ساله جهت اشتغال مددجویان سازمان زندان‌ها و اقدامات تأمینی و تربیتی کشور به بنیاد تعاون و حرفه‌آموزی و صنایع زندانیان کشور تأمین و پرداخت نماید. این تبصره از طریق افزایش احتمالی بدهی بانک‌ها به بانک مرکزی و همچنین کاهش استقلال بانک مرکزی بر تورم اثرگذار است.

- **بند «د» تبصره «۱۷»:** در این بند بانک مرکزی مکلف شده است سه هزار میلیارد تومان از مانده تسهیلات قرض‌الحسنه بانکی و رشد منابع مزبور را به کمیته امداد امام خمینی (ره) و سازمان بهزیستی کشور به مددجویان تحت پوشش و کارفرمایان طرح‌های مددجویی پرداخت نماید. تغییر این بند از لایحه به قانون بودجه در حد تغییر از درصد از مانده و رشد منابع به مبلغ مشخص بوده است. در این بند نیز مانند موارد قبلی، از منابع بانک‌ها استفاده شده و موجب افزایش احتمالی بدهی بانک‌ها به بانک مرکزی و کاهش استقلال بانک مرکزی شده است.

۲-۲-۴. استفاده ریالی از منابع صندوق توسعه ملی

- **بند «و» تبصره «۵»:** در این بند که مربوط به پرداخت تسهیلات ریالی از محل منابع صندوق توسعه ملی است، در قانون بودجه و با تغییراتی که در مورد این بند در مجلس صورت گرفت، بانک‌ها مکلف شده‌اند که علاوه بر پرداخت تسهیلات از منابع صندوق، حداکثر تا یک برابر آن را از محل منابع داخلی خود با معرفی دستگاه‌های اجرایی ذیربط پرداخت نمایند. همان‌طور که قبلاً ذکر شد استفاده ریالی از محل منابع صندوق موجب فروش منابع ارزی صندوق به بانک مرکزی و افزایش دارایی‌های خارجی بانک مرکزی و در نتیجه رشد پایه پولی می‌گردد که پیامدهای تورمی در پی خواهد داشت.

۵-۲-۲. سیاست ارزی

• **بند «ب» تبصره «۲»:** در قانون بودجه ایران همواره بانک مرکزی مکلف است، سهم دولت از صادرات نفت (معادل ۵۴/۵ درصد از درآمدهای صادرات نفت، کسر ۱۴/۵ درصد سهم شرکت نفت و ۲۹ درصد سهم صندوق توسعه ملی و دو درصد بازپرداخت برداشت از این صندوق بابت عیدانه سال ۱۳۹۱) را به نرخی که شورای پول و اعتبار تعیین می‌کند خریداری کند. این قانون که تقریباً در تمامی سندهای بودجه جمهوری اسلامی ایران وجود داشته است از اصلی‌ترین موارد نقض استقلال بانک مرکزی است. هم‌چنین طبق این بند، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران مکلف است به‌صورت سه ماهه مازاد منابع ارزی ناشی از افزایش قیمت و مقدار صادرات نفت (نفت خام و میعانات گازی) نسبت به مبنای محاسباتی بودجه حسب اعلام وزارت نفت از طریق شرکت دولتی تابعه ذیربط پس از کسر سهم صندوق توسعه ملی را به فروش رسانده و تا ۷/۵ هزار میلیارد تومان به خزانه‌داری واریز نماید.

جدول ۲. رابطه بودجه و تورم در سال ۱۳۹۳

مسیر اثرگذاری	مقدار در قانون سهم از کل منابع بودجه عمومی	تغییر در قانون نسبت به لایحه	تعداد بندها	شماره بندهای متناظر در قانون
استفاده از منابع بانک مرکزی		اضافه شدن ۱ بند	۱ بند	بند «ه» تبصره «۱۶»
استفاده از منابع بانک‌های عامل با مقدار مشخص	۱۵/۶ هزار میلیارد تومان (۶/۶ درصد)	۵۰ درصد رشد	۴ بند	بند «ب» تبصره «۱۱»، بند «ب» تبصره «۱۷»، بند «ج» تبصره «۱۷»، بند «د» تبصره «۱۷»
استفاده از منابع بانک‌های عامل بدون مقدار مشخص		اضافه شدن ۳ بند	۴ بند	بند «ج» تبصره «۱۱»، بند «د» تبصره «۱۱»، بند «ز» تبصره «۱۱»، بند «د» تبصره «۱۳»
استفاده ریالی از منابع صندوق توسعه ملی	پنج درصد از منابع ریالی مربوط به بخش کشاورزی و صنعت از محل صندوق توسعه ملی	۱۵۰ درصد رشد	۱ بند	بند «و» تبصره «۵»
سیاست ارزی		بدون تغییر	۱ بند	بند «ب» تبصره «۲»

۳-۲. قانون بودجه سال ۱۳۹۴

بودجه کل کشور متشکل از بودجه عمومی دولت و بودجه شرکت‌های دولتی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۴ مبلغ ۸۳۷ هزار میلیارد تومان بود که با تغییرات مجلس و با یک درصد رشد به ۸۴۷ هزار میلیارد تومان



افزایش یافت. منابع و مصارف عمومی نیز در لایحه مبلغ ۲۲۴ هزار میلیارد تومان بود که با تغییرات مجلس و با رشدی معادل ۵/۳ درصد، به ۲۳۶ هزار میلیارد تومان افزایش یافت. برآوردها نشان می‌دهد که منابع عمومی دولت در این سال در حدود ۱۸۷ هزار میلیارد تومان محقق می‌شود. در این صورت، در مقایسه با رقم مصوب حدود ۴۸ هزار میلیارد تومان عدم تحقق منابع وجود خواهد داشت.

در بودجه عمومی سال ۱۳۹۴، نزدیک به ۳۸ درصد از درآمدها از طریق درآمدهای مالیاتی تأمین می‌شود و پیش‌بینی شده است که درآمدهای حاصل از مالیات در حدود ۸۶ هزار میلیارد تومان باشد. این درآمدها نسبت به سال ۱۳۹۳، ۲۲ درصد رشد داشته است. همچنین، در حدود ۳۶ درصد از درآمدهای بودجه عمومی، درآمدهای نفتی است. منابع دیگر دولت شامل فروش و واگذاری دارایی‌ها، انتشار اوراق قرضه و جمع‌آوری خسارات و جریمه‌هاست. در بودجه سال ۱۳۹۴ منابع حاصل از واگذاری شرکت‌های دولتی ۱۸ هزار میلیارد تومان برآورد شده که نسبت به سال گذشته ۲۲ درصد کاهش یافته است. همچنین در لایحه بودجه سال ۱۳۹۴، پیش‌بینی شده که در حدود ۳۰ هزار میلیارد تومان اوراق قرضه از سوی دولت و نهادهای دولت منتشر خواهد شد. قابل ذکر است که در سال‌های گذشته، منابع حاصل از انتشار اوراق قرضه در حد صفر و یا در حد بسیار پایین تأمین شده است. بنابراین باید دید درآمدهای حاصل از این اوراق در کجا قرار است که مصرف شود.

در ادامه به بررسی بندها و تبصره‌هایی از متن لایحه و بودجه سال ۱۳۹۴ پرداخته می‌شود که بالقوه خاصیت تورمزایی دارند و مصادیقی از کانال‌های ایجاد تورم در بودجه ۱۳۹۴ بوده‌اند. در واقع آثار برخی از تصمیم‌ها و سیاست‌های مجلس که موجب بروز تورم شده است بررسی می‌شود.

۱-۳-۲. کاهش استقلال بانک مرکزی

بندهای مرتبط با کاهش استقلال بانک مرکزی از قبیل تکلیف به بانک مرکزی برای انجام امور نظارتی، در بیشتر موارد ذیل سایر عناوین مانند تکلیف به بانک‌های عامل و غیره قرار گرفته است.

۲-۳-۲. استفاده از منابع بانک مرکزی

• **بند «د» تبصره «۱۵»:** بر اساس این بند بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران وظیفه دارد از طریق بانک‌های عامل در سال ۱۳۹۴ به تعداد ۱۰۰ هزار نفر از جانبازان براساس قوانین مربوط و برابر قانون الزام بانک‌ها، به وراث جانبازان و آزادگان متوفی برای خرید یا ساخت مسکن، تسهیلات اعطا کند. این بند بدون تغییر از لایحه، در قانون مصوب شده است. دولت در این بند از طریق تکلیف به بانک مرکزی، به‌طور مستقیم از منابع این نهاد برداشت کرده است و این نهاد را مکلف به تأمین هزینه‌های خود کرده است که این نوع تکلیف‌ها از طریق افزایش پایه پولی تأثیر بسزایی بر نرخ تورم دارد.

۳-۳-۲. تکلیف به بانک‌های عامل

• **بند «ن» تبصره «۲»:** طبق این بند که بدون پیشنهاد در لایحه، در قانون بودجه سال ۱۳۹۴ مصوب شده، مطالبات بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران و بانک‌های تجاری بابت اصل و سود تسهیلات پرداختی به شرکت دولتی تابعه ذریبط وزارت نفت، به مدت دو سال امهال می‌شود. اعمال امهال بدهی و یا بخشودگی مصادقی دیگر از سرکوب مالی است که از طریق جبران نشدن احتمالی هزینه‌های ناشی از امهال، منجر به افت احتمالی بدهی دولت بانک‌ها و در نتیجه افزایش احتمالی بدهی بانک‌ها به بانک مرکزی می‌شود و با افزایش پایه پولی منجر به بروز تورم خواهد شد. این بند از مصادیق کاهش استقلال بانک مرکزی نیز هست.

• **بند «د» تبصره «۱۱»:** در این بند که بدون تغییر از لایحه در قانون مصوب شده، آمده است که کلیه بانک‌های کشور اعم از دولتی، غیردولتی و مؤسسات مالی و صندوق‌های حمایتی موظفند بازپرداخت وام‌های اشخاص حقیقی و حقوقی غیردولتی بخش کشاورزی، که دچار خسارت خشکسالی یا سرمازدگی شده‌اند، را به مدت سه سال امهال کنند. این بند مثالی دیگر از امهال در بازپرداخت تسهیلات است که از طریق افزایش بدهی دولت به بانک‌ها و افزایش احتمالی بدهی بانک‌ها به بانک مرکزی موجب افزایش پایه پولی و افزایش نرخ تورم می‌شود.

• **بند «ح» تبصره «۱۱»:** در این بند بانک مرکزی مکلف شده است که به‌طور متوسط حداقل ۲۵ درصد از مجموع تسهیلات پرداختی بانک‌ها و مؤسسات اعتباری را به بخش کشاورزی و منابع طبیعی و صنایع وابسته با نرخ ترجیحی اختصاص دهد. این بند نیز نسبت به لایحه تغییر کرده است. در متن لایحه بانک مرکزی مکلف به پرداخت تا مبلغ ۱۱/۴ هزار میلیارد تومان به بخش کشاورزی بود. در این بند دولت از طریق تکلیف به بانک‌های عامل برای اعطای تسهیلات به بخش کشاورزی منجر به کاهش کارایی عملکرد آنها در مدیریت منابع شده است که در نهایت از طریق افزایش مطالبات غیرجاری بانک‌ها از دولت پیامدهای تورمی خواهد داشت. تعیین تکلیف برای بانک مرکزی از مصادیق کاهش استقلال بانک مرکزی نیز هست.

• **بند «ج» تبصره «۱۳»:** در این بند به دانشگاه‌ها و مؤسسات علمی اجازه داده شده است که برای بازپرداخت تسهیلات بانکی، برای طرح‌های سرمایه‌ای، یک سال تنفس داشته باشند. این بند نسبت به لایحه تغییر نکرده است. دولت در این بند با اعطای تسهیلات و تنفس یک‌ساله برای بازپرداخت آن باعث کاهش توانایی بانک‌های عامل در مدیریت مؤثر مالی شده است.

• **بند «ب» تبصره «۱۶»:** طبق این بند که بدون تغییر از لایحه در قانون مصوب شده، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران مکلف است از طریق بانک‌های دولتی نسبت به تأمین و پرداخت تسهیلات ۱/۴ هزار میلیارد تومان از محل پس‌اندازهای قرض‌الحسنه، ۶۰ درصد برای ازدواج جوانان از طریق بانک‌های



عامل و ۴۰ درصد برای اشتغال مددجویان سازمان زندان‌ها و اقدامات تأمینی و تربیتی کشور از طریق بنیاد تعاون و حرفه‌آموزی و صنایع زندانیان کشور اقدام کند. بار دیگر در این بند دولت از طریق تکلیف به بانک‌ها برای اعطای تسهیلات و اجازه تنفس برای بازپرداخت آن، موجب افزایش احتمالی بدهی بانک‌ها به بانک مرکزی و افزایش پایه پولی شده‌است. این بند کاهش استقلال بانک مرکزی را نیز در پی دارد.

• **بند «ج» تبصره «۱۶»:** در این بند که بدون تغییر از لایحه در قانون به تصویب رسیده، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران مکلف شده است سه هزار میلیارد تومان از مانده تسهیلات قرض‌الحسنه بانکی را، به تفکیک دو هزار میلیارد ریال به کمیته امداد امام خمینی (ره) و یک هزار میلیارد تومان به سازمان بهزیستی کشور، بپردازد. دولت در این بند از طریق دخالت در امور اجرایی بانک مرکزی، این نهاد را مکلف به پرداخت تسهیلات از منابع بانک‌ها کرده که باعث افزایش بدهی احتمالی بدهی بانک‌ها به بانک مرکزی می‌شود. از طرف دیگر، تعیین تکلیف برای بانک مرکزی از مصادیق کاهش استقلال بانک مرکزی نیز هست.

• **بند «ز» تبصره «۱۶»:** طبق این بند، به منظور پرداخت تسهیلات جهت اشتغال مددجویان سازمان زندان‌ها و اقدامات تأمینی و تربیتی کشور و خانواده زندانیان مبلغ ۵۰۰ میلیارد تومان از محل منابع تسهیلاتی نظام بانکی تخصیص داده می‌شود. این بند از لایحه به قانون تغییر نیافته است. دولت در این بند از طریق دخالت در امور اجرایی بانک مرکزی، این نهاد را مکلف به پرداخت تسهیلات از منابع بانک‌ها کرده که باعث افزایش بدهی احتمالی بدهی بانک‌ها به بانک مرکزی می‌شود.

۴-۳-۲. استفاده ریالی از منابع صندوق توسعه ملی

• **بند «د» تبصره «۵»:** در این بند به بخش خصوصی و تعاونی که طرح‌های نیمه‌تمام تولیدی دارند و سال قبل از حساب ذخیره ارزی تسهیلات دریافت کرده‌اند، اما به دلیل عوامل غیرارادی امکان انجام تعهدات خود را ندارند، اجازه داده شده است که باقی تسهیلات خود از صندوق را دریافت کنند. استفاده ریالی از محل منابع صندوق موجب فروش منابع ارزی صندوق به بانک مرکزی و افزایش دارایی‌های خارجی بانک مرکزی و در نتیجه رشد پایه پولی می‌گردد که پیامدهای تورمی در پی خواهد داشت.

• **تبصره «۲۵»:** این بند شامل برداشت از صندوق است که بر طبق آن، مبلغ یک میلیارد و ۲۰۰ میلیون دلار یا معادل ریالی آن از صندوق توسعه ملی جهت تقویت بنیه دفاعی در اختیار نیروهای مسلح قرار می‌گیرد. قابل ذکر است که این بند در متن لایحه وجود نداشت. حتی اگر برداشت از صندوق به صورت دلاری باشد می‌تواند از طریق کاهش سهم صندوق توسعه ملی از درآمدهای نفت و گاز نسبت به مقدار پیش‌بینی شده، دارایی‌های خارجی بانک مرکزی و به تبع آن پایه پولی را افزایش دهد و موجب بروز تورم شود.

۵-۳-۲. سیاست ارزی

• **بند «ب» تبصره «۲»:** در قانون بودجه ایران همواره بانک مرکزی مکلف است، سهم دولت از صادرات نفت (معادل ۶۵/۵ درصد از درآمدهای صادرات نفت، کسر ۱۴/۵ درصد سهم شرکت نفت و ۲۰ درصد سهم صندوق توسعه ملی) را به نرخی که شورای پول و اعتبار تعیین می‌کند خریداری کند. این قانون که تقریباً در تمامی سندهای بودجه جمهوری اسلامی ایران وجود داشته است از اصلی‌ترین موارد نقض استقلال بانک مرکزی در زمینه سیاست‌های ارزی است.

• **بند «ز» تبصره «۲»:** در این بند افزایش درآمد حاصل از صادرات نفت نسبت به پیش‌بینی تا سقف ۱۵ هزار میلیارد تومان، بعد از کسر شرکت ملی نفت و صندوق توسعه ملی، به بانک مرکزی فروخته می‌شود که افزایش درارایی‌های خارجی بانک مرکزی را در پیش دارد که موجب بروز تورم می‌شود. قابل ذکر است که این بند در راه تصویب لایحه به بودجه تغییر کرده است و در متن لایحه قرار بوده است که این منابع به طرح‌های سرمایه‌ای که بیش از ۷۵ درصد رشد داشته‌اند، تعلق گیرد.

جدول ۳. رابطه بودجه و تورم در سال ۱۳۹۴

مسیر اثرگذاری	مقدار در قانون سهم از کل منابع بودجه عمومی	تغییر در قانون نسبت به لایحه	تعداد بندها	شماره بندهای متناظر در قانون
استفاده از منابع بانک مرکزی		بدون تغییر	۱ بند	بند «د» تبصره «۱۵»
استفاده از منابع بانک‌های عامل با مقدار مشخص	۴/۹ هزار میلیارد تومان (۱/۸ درصد از کل بودجه)	بدون تغییر	۳ بند	بند «ب» تبصره «۱۶»، بند «ز» تبصره «۱۶»، بند «ج» تبصره «۱۶»
استفاده از منابع بانک‌های عامل بدون مقدار مشخص		اضافه شدن ۱ بند	۴ بند	بند «ن» تبصره «۲»، بند «د» تبصره «۱۱»، بند «ح» تبصره «۱۱»، بند «ج» تبصره «۱۳»
استفاده ریالی از منابع صندوق توسعه ملی	یک میلیارد و ۲۰۰ میلیون دلار	اضافه شدن ۱ بند و مبلغ یک میلیارد و ۲۰۰ میلیون دلار	۲ بند	بند «د» تبصره «۵»، تبصره «۲۵»
سیاست ارزی	۱۵ هزار میلیارد تومان (۵/۶ درصد از کل بودجه)	فروش ارز تا سقف ۱۵ هزار میلیارد تومان به بانک مرکزی	۲ بند	بند «ب» تبصره «۲»، بند «ز» تبصره «۲»



۳. توصیه‌های سیاستی برای اصلاح رابطه بودجه و تورم

در بررسی بودجه‌های سنواتی ملاحظه شد که در متن ماده واحده و تبصره‌های قانون بودجه الزاماتی از سوی دولت به شبکه بانکی و بانک مرکزی صورت می‌گیرد که می‌تواند منجر به تورم شود. از این رو لازم است تا مجلس، در بررسی لایحه بودجه به این موارد توجه بیشتری داشته باشد. به طور مشخص مجلس شورای اسلامی در بررسی لایحه بودجه از دو منظر می‌تواند منجر به کاهش آثار تورمی بودجه شود.

- اصلاح بندها و تبصره‌های تورم‌زا در قانون بودجه نسبت به لایحه،
 - عدم اضافه کردن و تصویب تبصره‌ها و بندهای تورم‌زا.
- در ادامه در خصوص هر یک از این موارد توضیحاتی ارائه خواهد شد.

۳-۱. اصلاح موارد تورم‌زا

در قسمت اول از مطالعه به مسیرهای ارتباطی بین تبصره‌های ماده واحده قانون بودجه و تورم اشاره شده و در قسمت دوم به مصادیق آن در هر یک از سال‌های ۱۳۹۲ تا ۱۳۹۴ اشاره شد. بنابراین به منظور اصلاح رابطه بین بودجه و تورم، لازم است تا مجلس شورای اسلامی در تصویب قوانین بودجه به بندها و تبصره‌هایی که به ترتیب درجه اهمیت در ذیل آمده‌است، توجه داشته باشد:

۱. تکلیف به بانک مرکزی برای استفاده از منابع بانک مرکزی از طریق بانک‌های عامل یا غیره.
 ۲. برداشت ریالی از صندوق توسعه ملی.
 ۳. تکلیف به بانک‌های عامل برای اعطای وام از طریق منابع داخلی بانک‌ها.
 ۴. امهال یا بخشودگی از طریق بانک‌های عامل بدون تأمین منابع از سوی دولت.
 ۵. اعطای وام از منابع داخلی بانک‌ها با نرخ سود پایین‌تر از نرخ‌های مصوب یا بازار و یا اعطای وام‌های با دوره تنفس متفاوت از روال عمومی بانک‌ها.
- مواردی که در بالا به آنها اشاره شد و در قسمت‌های قبل مصادیق آن در قوانین بودجه سال‌های ۱۳۹۲ تا ۱۳۹۴ احصا شد، به طور مستقیم بر پایه پولی تأثیرگذار خواهند بود. علاوه بر آن مجلس باید در تصویب موارد زیر نیز دقت لازم را به خرج دهد:
- اجازه هرگونه دریافت وام توسط دولت یا شرکت‌های دولتی از بانک‌های عامل در صورت تأمین منابع از سوی بودجه دولت.
 - تکلیف به بانک‌های عامل برای پذیرش وثایق در قبال پرداخت وام.
 - تکلیف به بانک مرکزی برای امور نظارتی یا سیاست ارزی و یا ارائه گزارش‌های ادواری در رابطه با مسئولیت اصلی این نهاد یعنی کنترل تورم.

موارد ۶ تا ۸ به‌طور مستقیم بر تورم اثرگذار نیستند، ولی از طریق کاهش قدرت مدیریت ریسک بانک‌ها، کاهش استقلال بانک مرکزی و احتمال افزایش بدهی بانک‌ها به بانک مرکزی می‌توانند بر تورم تأثیرگذار باشند.

۲-۳. اضافه نکردن موارد تورم‌زا

نقش مجلس به عنوان نهاد تصویب‌کننده قانون بودجه از اهمیت بالایی برخوردار است. در فرآیند تصویب قانون بودجه در مجلس علاوه بر آنکه باید به موارد اشاره شده در بخش ۴-۱ توجه داشت و مانع از تصویب این موارد شد، از ورود بندها و تبصره‌های این چینی در قانون بودجه نسبت به لایحه نیز باید جلوگیری به عمل آید. در حقیقت نقش مجلس در این بخش بسیار دارای اهمیت است. در بررسی بودجه سال‌های ۱۳۹۲ تا ۱۳۹۴ مشاهده شده که در برخی موارد بندها و تبصره‌های تورم‌زا (که از طریق مسیرهای معرفی شده در بالا در تورم اثر می‌گذارند) در لایحه تقدیمی دولت وجود نداشته و در فرآیند تصویب قانون در مجلس، توسط نمایندگان محترم مجلس به قانون اضافه شده است. این‌گونه موارد از اهمیت بالایی برخوردار است، زیرا به‌طور معمول بندهایی که در یک سال در قانون وارد می‌شوند، در سال‌های بعد از ابتدا در لوایح تقدیمی دولت قرار دارند و از آنجایی که در سال‌های گذشته تعهداتی برای آنها ایجاد شده، امکان حذف آنها از قانون بودجه مشکل خواهد بود و از این‌رو تبدیل به یک فرآیند دائمی تورم‌زا می‌شوند.

جدول ۴ بندها و تبصره‌های تورم‌زا که در فرآیند تصویب قانون بودجه در قانون نسبت به لایحه اضافه شده را نشان می‌دهد که در برخی موارد در سال‌های آتی از ابتدا در لایحه تقدیمی دولت قرار داشته است.

جدول ۴. بندها و تبصره‌های تورم‌زای اضافه شده در قانون نسبت به لایحه

تبصره و بند قانون بودجه (سال)	لایحه بودجه (سال)	حضور در متن لایحه سال‌های بعد	مسیر اثرگذاری بر تورم	توضیحات
بند «۱۰۳»، ۱۳۹۲	در متن لایحه سال ۱۳۹۲ نبوده است	بند «ج»، تبصره «۱۷»، ۱۳۹۳ بند «ز»، تبصره «۱۶»، ۱۳۹۴	تکلیف به بانک مرکزی برای استفاده از منابع داخلی بانک‌ها	تکلیف به بانک مرکزی برای پرداخت تسهیلات از محل پس‌اندازهای قرض‌الحسنه با در نظر گرفتن دوره تنفس دوساله و در اقساط پنج‌ساله جهت اشتغال مددجویان سازمان زندان‌ها
بند «ز» تبصره «۱۱»، ۱۳۹۳	در متن لایحه سال	بند «ح»، تبصره «۱۱»، ۱۳۹۴	تکلیف به بانک مرکزی در جهت	تکلیف به بانک مرکزی برای پرداخت این تسهیلات به بخش آب و کشاورزی



تبصره و بند قانون بودجه (سال)	لایحه بودجه (سال)	حضور در متن لایحه سال‌های بعد	مسیر اثرگذاری بر تورم	توضیحات
	۱۳۹۳ نبوده است		استفاده از منابع بانک مرکزی	
بند «ه» تبصره «۱۶»، ۱۳۹۳	در متن لایحه سال ۱۳۹۳ نبوده است	بند «د» تبصره «۱۵»، ۱۳۹۴	تکلیف به بانک مرکزی در جهت استفاده از منابع بانک مرکزی	تکلیف به بانک مرکزی برای پرداخت تسهیلات خرید یا احداث مسکن با نرخ سود ۴ درصد و دوره بازپرداخت بیست‌ساله، بدون رعایت الگوی مصوب مسکن
بند «۱۰۴»	در متن لایحه سال ۱۳۹۲ نبوده است	بند «د» تبصره «۱۷»، ۱۳۹۳ بند «ج» تبصره «۱۶»، ۱۳۹۴	تکلیف به بانک مرکزی در جهت استفاده از منابع بانک مرکزی	تکلیف به بانک مرکزی برای پرداخت ۳۰ درصد مانده تسهیلات قرض‌الحسنه بانکی و رشد منابع مزبور به کمیته امداد امام خمینی (ره) و سازمان بهزیستی کل کشور
بند «د» تبصره «۱۱»، ۱۳۹۳	در متن لایحه سال ۱۳۹۳ نبوده است	بند «د» تبصره «۱۱»، ۱۳۹۴	تکلیف به بانک‌های عامل بر امهال از منابع داخلی بانک‌ها سرکوب مالی	تکلیف به کلیه بانک‌های کشور اعم از دولتی، غیردولتی و مؤسسات مالی برای امهال در بازپرداخت وام‌های اشخاص حقیقی و حقوقی غیردولتی که دچار خسارت خشکسالی یا سرمازدگی شده‌اند.
بند «ج» تبصره «۱۱»، ۱۳۹۳	در متن لایحه سال ۱۳۹۳ نبوده است	بند «ج» تبصره «۱۱»، ۱۳۹۴	تکلیف به بانک‌های عامل بر امهال از منابع داخلی بانک‌ها سرکوب مالی	امهال در پرداخت حق بیمه اجتماعی برای کشاورزانی که دچار خشکسالی شده‌اند.
بند «د» تبصره «۱۳»، ۱۳۹۳	در متن لایحه سال ۱۳۹۳ نبوده است	بند «ج» تبصره «۱۳»، ۱۳۹۴	تکلیف به بانک‌های عامل بر امهال از منابع داخلی بانک‌ها سرکوب مالی	اجازه تنفس یک‌ساله به دانشگاه‌ها و مؤسسات علمی برای بازپرداخت تسهیلات بانکی طرح‌های سرمایه‌ای این نهادها

مأخذ: قوانین بودجه سال‌های ۱۳۹۲ تا ۱۳۹۴.

همان‌طور که در جدول ۴ مشخص است موارد متعددی شامل تکلیف به بانک مرکزی و بانک‌ها برای اعطای وام از محل منابع داخلی در سال‌های ۱۳۹۲ و ۱۳۹۳ در فرآیند تصویب قوانین بودجه در مجلس به قانون بودجه اضافه شده است که در درجه اول اهمیت تأثیرگذاری بر تورم قرار دارند. بنابراین توجه مجلس به آثار تورمی چنین مواردی از اهمیت بسیار بالایی برخوردار است و به عنوان نقش مجلس در تورم باید مورد توجه قرار گیرد.

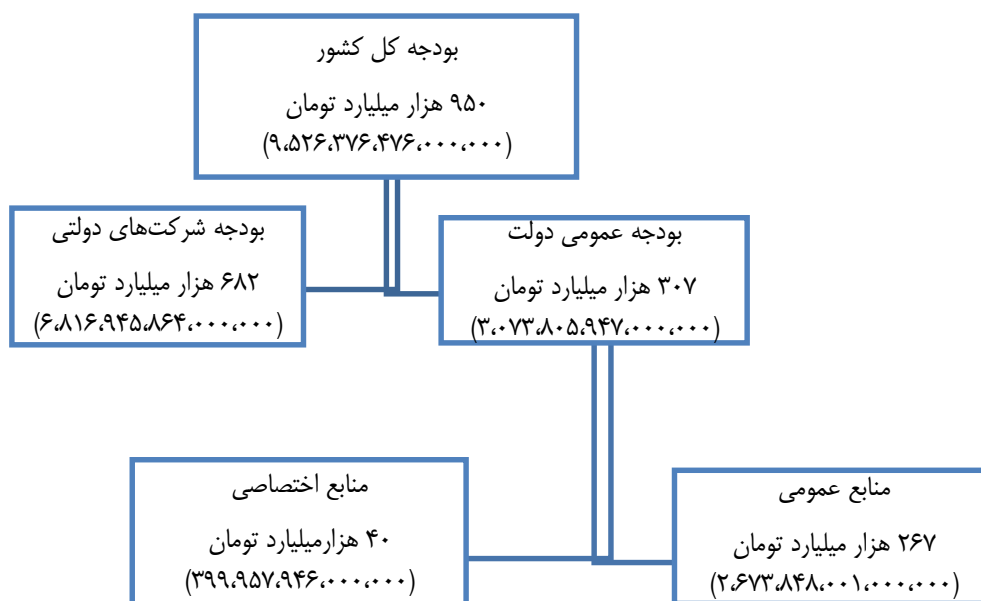
مجلس محترم در فرآیند تصویب قوانین بودجه باید توجه داشته باشد که اولاً ایجاد بدهی‌های

جدید برای دولت در قوانین بودجه و یا تکلیف به بانک‌ها و سیستم بانکی اگر سقف و محدودیتی (ولو نسبی)^۱ توسط قوانین بالادستی ایجاد نشده باشد در نهایت، منجر به افزایش پایه پولی و در نتیجه تورم شده، دوماً مجموع مبالغ تصویب شده در برخی سال‌ها بیش از رشد پایه پولی بوده و سوماً ایجاد نوعی تعهد در قوانین بودجه و تغییرات ایجاد شده از لایحه به قانون در یک سال، تعهدات مشابه در سال‌های آتی را به همراه دارد.

۴. بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۵ از منظر تورم

بودجه کل کشور در سال ۱۳۹۵، بالغ بر ۹۵۰ هزار میلیارد تومان پیشنهاد شده که از این مقدار، بالغ بر ۳۰۷ هزار میلیارد تومان منابع بودجه عمومی دولت است. از منابع بودجه عمومی دولت نیز، بالغ بر ۲۶۷ هزار میلیارد تومان منابع عمومی دولت و حدود ۴۰ هزار میلیارد تومان درآمدهای اختصاصی دولت است. بودجه شرکت‌های دولتی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۵ نیز بالغ بر ۶۸۲ هزار میلیارد تومان پیشنهاد شده است.

شکل ۱. لایحه بودجه کل کشور سال ۱۳۹۵ از حیث منابع



مأخذ: لایحه بودجه سال ۱۳۹۵.

۱. مثلاً به صورت سهمی از GDP.



در ماده واحده و تبصره‌های لایحه بودجه سال ۱۳۹۵ کل کشور، از مسیرهای تورمی که در قسمت دوم از این گزارش به آنها اشاره شد، تنها برداشت ریالی از منابع صندوق توسعه وجود دارد و عدم وجود مصادیق سایر کانال‌ها از نکات مثبت این لایحه محسوب می‌شود. بررسی قوانین بودجه سنواتی از سال ۱۳۹۲ تا ۱۳۹۴ در این مطالعه نشان داد که رویه مرسوم در قوانین بودجه به این صورت بوده است که هر سال در تبصره‌های ماده واحده، الزامات متعددی به سیستم بانکی شده است، به طوری که طی احکام متعددی سیستم بانکی ملزم به پرداخت تسهیلات و یا امهال بدهی‌ها یا بخشودگی شده است. این گونه تکلیف‌ها به سیستم بانکی باعث شده تا بدهی سیستم بانکی به بانک مرکزی به طور مرتب افزایش یابد.^۱ در حقیقت به واسطه تکلیف‌های صورت گرفته در سال‌های گذشته به سیستم بانکی، بانک‌ها به شدت به بانک مرکزی بدهکار شده‌اند، از آنجایی که این تسهیلات بدون در نظر گرفتن مدیریت ریسک پرداخت شده، بخش زیادی از تسهیلات پرداخت شده، بازپرداخت نشده و تبدیل به بدهی‌های معوق و یا تسهیلات غیرجاری بانک‌ها شده است. هرچند در این بندهای قانون، بانک‌ها مکلف نشده‌اند که بدون اعتبارسنجی به مشتریان تسهیلات ارائه دهند، اما این مسئله که بانک‌ها می‌توانند ادعا نمایند که پرداخت تسهیلات براساس قانون و خارج از کنترل آنها بوده و بانک مرکزی را مکلف به تأمین کسری‌های شدید خود کنند نیز عامل ایجاد کژمنشی در رفتار بانک‌ها می‌شود. مجموع این موارد باعث شده تا شبکه بانکی در حال حاضر با تنگنای شدید اعتباری مواجه بوده و همین موارد رقابت شدید بانک‌ها برای جذب منابع و افزایش شدید نرخ سود بانکی برای جذب سپرده‌های بیشتر و نیز افزایش بدهی بانک‌ها به بانک مرکزی را به همراه داشته است.

اوضاع نابسامان شبکه بانکی در حال حاضر به گونه‌ای است که ادامه این روند به احتمال زیاد ورشکستگی پی در پی بانک‌ها و به دنبال آن تورم فزاینده را در پی خواهد داشت و لازم است تا اقدامات جدی برای اصلاح نظام بانکی و همچنین خروج بانک‌ها از تنگنای اعتباری صورت گیرد. به عبارت دیگر، وضعیت نظام پولی و مالی کشور در حال حاضر در وضعیتی قرار دارد که در صورت عدم اقدام جدی برای اصلاح شبکه بانکی، هجوم شدیدی از طرف بانک‌ها به بانک مرکزی صورت پذیرد و بالطبع شاهد تورمی بسیار بالا شویم. لذا اقدامات دولت جهت اصلاح نظام بانکی به طور غیرمستقیم جلوگیری از بروز تورمی بالا را در طی سال‌های آتی خواهد کرد.

لایحه بودجه سال ۱۳۹۵ از منظر ارتباط دولت با بانک‌ها تفاوت جدی با قوانین سال‌های گذشته دارد. در حالی که در سال‌های گذشته دولت سعی در استفاده از منابع سیستم بانکی داشته، در لایحه بودجه سال ۱۳۹۵، دولت تلاش دارد تا به اصلاح ترازنامه بانک‌ها کمک کند و عملاً از بروز بحران و تورم بالا جلوگیری نماید. در این راستا سه اقدام جدی در بودجه امسال دیده شده است.

۱. آثار تورمی لایحه بودجه ۱۳۹۵ به تفصیل در گزارشی تحت عنوان آثار تورمی لایحه بودجه سال ۱۳۹۵ مورد بررسی قرار گرفته که توسط مرکز پژوهش‌های مجلس منتشر شده است. برای اطلاعات بیشتر در این زمینه می‌توان به گزارش یاد شده مراجعه کرد.

- عدم تکرار بندها و تبصره‌های تورم‌زا از مسیر تکلیف به بانک مرکزی و بانک‌های عامل در جهت استفاده از منابع آنها
- افزایش سرمایه بانکها (ذیل تبصره‌های «۱»، «۲»، «۹»، «۱۸» و «۱۹»)
- ساماندهی و نقدپذیر کردن بدهی‌های دولت (به‌کارگیری اوراق تسویه ذیل تبصره «۵» و اوراق تأدیه بدهی ذیل تبصره «۲۰»). بدین ترتیب دولت به‌طور غیرمستقیم سعی در جلوگیری خواهد داشت.
- از طرف دیگر، دولت برای هموارسازی درآمدهای خود اقدام به استفاده از اوراق بهادار اسلامی کرده است. برای این کار اقدامات زیر صورت پذیرفته است.
۱. دولت اقدام به استفاده از اوراق اسناد خزانه اسلامی کرده است تا طی سال دیگر نیاز به مراجعه به بانکها برای تأمین مالی خود نداشته باشد.
۲. انتشار صکوک و اوراق مشارکت برای جمع‌آوری منابع از مردم و استفاده آن در مخارج جاری و طرح‌های عمرانی به‌دلیل انقباض شدید درآمدها در سال جاری راهکار دیگر دولت است. استفاده از این اوراق در صورتی که سقف انتشار آن و مجموع جمع شده آنها در طی سال‌های آتی مشخص باشد، به‌طور کلی مشکلی ندارد و آسیبی به تورم نمی‌رساند.
- در مجموع و به‌طور خلاصه برای اثربخش بودن اقدامات صورت گرفته در جهت اصلاح رابطه تورم و بودجه در لایحه بودجه سال ۱۳۹۵، نمایندگان محترم مجلس در تصویب لایحه بودجه باید توجه داشته باشند که وارد شدن هر گونه حکمی که الزامی به شبکه بانکی برای اعطای تسهیلات داشته باشد، دارای تبعات و پیامدهای منفی از دو جنبه آثار تورمی مستقیم به لحاظ افزایش پایه پولی و آثار تورمی غیرمستقیم به لحاظ فشار به شبکه بانکی برای تأمین منابع، نابسامان‌تر شدن وضعیت ترازنامه بانکها و تسریع فرآیند ورشکستگی بانکها خواهد شد. بنابراین همان‌طور که دولت محترم در ارائه لایحه بودجه بر خلاف رویه مرسوم، تبصره‌هایی که هر ساله در قانون بودجه تکرار می‌شدند را حذف کرده و تلاش در جهت تقویت سیستم بانکی داشته است، مجلس نیز در این زمینه باید مانع از ورود و تصویب هرگونه حکم قانونی برای استفاده از منابع بانکی و یا بانک مرکزی شود.
- در رابطه با موارد جدیدی که امسال در بودجه در مورد انتشار اوراق مختلف و افزایش سرمایه بانک‌های دولتی مطرح شده‌اند، باید گفت که در مجموع این طرح‌ها برای اصلاح نظام بانکی بسیار ضروری هستند و در صورت عدم اجرا، نظام پولی کشور را دچار مشکل خواهد کرد و به زودی خود را به صورت تورمی بالا نشان خواهد داد. لذا بنابر آنچه در بالا توضیح داده شد، در صورتی که ملاحظاتی رعایت شود، این اقدامات جهت جلوگیری از بروز تورم بسیار مناسب هستند.
- پیشنهاد‌های کلی در این زمینه عبارتند از:
۱. تعیین سقف برای مجموع بدهی‌های دولت (به صورت نسبی از تولید ناخالص داخلی)،



۲. تعیین سقف برای اوراقی که بانک مرکزی می‌تواند خریداری کند (به‌صورت نسبی از پایه پولی)،
۳. دیده شدن سود این اوراق در بودجه‌های هر سال،
۴. اعمال قوانین نظارتی شدید بر بانک‌ها و دولت جهت عدم ایجاد مشکلاتی مشابه در آینده.

جمع‌بندی

در مطالعه حاضر نقش دولت و مجلس شورای اسلامی در ایجاد و یا کاهش تورم و به‌طور مشخص نقش آنها در قوانین بودجه‌های سنواتی بررسی شد. قوانین بودجه سنواتی از طرق مختلفی می‌توانند بر تورم تأثیرگذار باشند. انبساطی یا انقباضی بودن بودجه کل، روش تأمین کسری بودجه و کسب درآمدها و غیره بر میزان تورم تأثیرگذار است، با این حال علاوه بر موارد فوق، قوانین بودجه سنواتی در ایران دارای احکام متعددی هستند که می‌توانند بر تورم تأثیرگذار باشند. تبصره‌های ماده واحده قوانین بودجه سنواتی، از روش‌های مختلفی بر تورم اثر می‌گذارند. در این مطالعه با آسیب‌شناسی قوانین بودجه سال‌های ۱۳۹۲-۱۳۹۴ اثرگذاری بودجه بر تورم از مسیرهای زیر قابل احصاست:

۱. استفاده از منابع بانک مرکزی و یا کاهش استقلال بانک مرکزی از طریق اعمال تکالیف به بانک
۲. استفاده از منابع بانک‌های عامل و اعمال تکالیف متعدد دیگر به بانک‌های عامل مانند امهال و بخشودگی بدهی‌ها و قبول برخی وثایق
۳. استفاده ریالی از منابع صندوق توسعه ملی
۴. دخالت در سیاست ارزی دولت

نکته قابل توجه در خصوص این احکام آن است که در بسیاری از موارد منابع مورد نظر برای تأمین مخارج مقرر شده در تبصره‌های ماده واحده قوانین بودجه، منابع داخلی بانک‌ها و یا منابع بانک مرکزی است که در این صورت چون از خزانه دولت خرج نشده، در گزارش‌های عملکرد بودجه نیز لحاظ نمی‌شود و از این‌رو نظارت چندانی بر آن صورت نمی‌گیرد.

نتایج بررسی‌های این مطالعه نشان می‌دهد که طی سال‌های ۱۳۹۲ تا ۱۳۹۴ (که به عنوان سال‌های مورد بررسی در این مطالعه انتخاب شده‌اند) از طریق قوانین بودجه سنواتی فشار زیادی بر بانک‌های عامل و بانک مرکزی برای تأمین منابع صورت گرفته که در مقایسه با ارقام رشد پایه پولی طی این سال‌ها، رقم قابل توجهی است.

نگاهی به روند بدهی دولت به بانک‌ها و بدهی بانک‌ها به بانک مرکزی نشان می‌دهد که طی سال‌های ۱۳۹۲ تا ۱۳۹۴ این دو رقم تقریباً به میزان یکسانی رشد داشته و همچنین بدهی بانک‌ها به بانک مرکزی سهم قابل توجهی از پایه پولی داشته است. این موضوع نشان می‌دهد که بدهی دولت به بانک‌ها تا حدود زیادی منجر به اضافه برداشت بانک‌ها از بانک مرکزی شده و در نهایت منجر به رشد

بدهی بانک‌ها به بانک مرکزی می‌شود که رشد پایه پولی و در نتیجه تورم را در پی خواهد داشت. این موضوع نقش غیرمستقیم دولت در افزایش پایه پولی از طریق بانک‌ها را نشان می‌دهد.

از طرف دیگر، بررسی‌های این مطالعه نشان می‌دهد بخش قابل توجهی از بدهی دولت به بانک‌ها از طریق احکام مقرر در قوانین بودجه سنواتی شکل می‌گیرد. به طوری که در تبصره‌های ماده واحده قوانین بودجه در موارد متعددی به بانک‌ها و بانک مرکزی تکلیف شده تا تسهیلاتی را در اختیار افراد یا گروه‌های خاص و یا دولت به منظور انجام امور تعیین شده، قرار دهند. موارد تکلیف شده این چنینی در قوانین بودجه در برخی موارد دارای ارقام مشخص بوده و در برخی موارد به رقم مشخصی اشاره ندارد. در این مطالعه با محاسبه موارد تکلیفی در قوانین بودجه سنواتی که در صورت تحقق می‌توانند منجر به رشد پایه پولی و در نتیجه تورم شوند، نشان داده شد که این مقادیر چه حجمی نسبت به پایه پولی و یا تولید ناخالص داخلی در یک سال داشته‌اند. لازم به ذکر است که در بسیاری از موارد رقم احکام مقرر شده و تکلیف شده به بانک‌ها و بانک مرکزی قابل احصا نبوده است به طوری که برای مثال در برخی احکام بانک‌های عامل را مکلف به بخشودگی یا امهال بدهی کرده و یا در برخی موارد تخفیف در نرخ سود را در نظر گرفته است. در این گونه موارد از آنجایی که مبالغ مشخصی وجود ندارد، امکان مقایسه آنها با ارقامی مانند پایه پولی و یا تولید ناخالص داخلی وجود نداشته و در نتیجه محاسبات این مطالعه اثر تورمی احکام مقرر در لایحه بودجه را کمتر از حد نشان می‌دهد.

بررسی احکام مقرر در تبصره‌های ماده واحده قوانین بودجه سال‌های ۱۳۹۲ تا ۱۳۹۴، موارد زیر را به دست می‌دهد:

۱. **سال ۱۳۹۲:** در سال ۱۳۹۲ نسبت به سال‌های ۱۳۹۳ و ۱۳۹۴ بیشترین تکالیف به شبکه بانکی کشور اعمال شده و بیشترین استفاده از منابع بانک‌ها و یا بانک مرکزی صورت گرفته است. به طوری که مجموع بدهی‌های جدید دولت (با فرض آنکه استفاده از منابع بانک مرکزی و بانک‌های عامل حتی توسط گروه‌هایی خاص با ضمانت دولت، تبدیل به بدهی دولت می‌شود) که به واسطه قانون بودجه سال ۱۳۹۲ ایجاد شده در حدود ۳۱/۸۰ درصد پایه پولی سال قبل بوده است این موضوع به آن معناست که در صورت تحقق احکام مندرج در قانون بودجه، پایه پولی در سال ۱۳۹۲ (و سایر سال‌هایی که بررسی شده‌اند) حداقل به اندازه ارقام فوق رشد خواهد داشت که موضوع بسیار قابل توجهی است. همچنین بدهی‌های جدید دولت به واسطه قانون بودجه سال ۱۳۹۲ مقدار ۶۰ درصد پایه پولی در سال ۱۳۹۲ بوده است.

۲. **سال ۱۳۹۳:** در این سال کاهش محسوسی در ایجاد بدهی‌های جدید دولت که به واسطه قانون بودجه ایجاد شده، مشاهده می‌شود و ۱۳/۱۶ درصد از پایه پولی سال قبل و در حدود ۱۲۰ درصد تغییرات پایه سال ۱۳۹۳ است (در این سال تغییرات پایه پولی کاهش یافته است). همچنین در این



سال بخش زیادی از تکالیف مقرر شده در احکام بودجه در فرآیند تصویب قانون اضافه شده و در تغییرات قانون نسبت به لایحه ایجاد شده است.

۳. سال ۱۳۹۴: در سال ۱۳۹۴ نیز تکالیف مقرر در قانون بودجه مجدداً کاهش قابل توجهی داشته و به ۶/۳۴ درصد پایه پولی در سال قبل رسیده است.

همچنین در این مطالعه کلیه مسیرهای اثرگذاری قوانین بودجه بر تورم از قبیل استفاده از منابع بانک مرکزی، منابع بانک‌ها، بخشودگی‌ها، امهال بدهی، استفاده از منابع صندوق توسعه ملی، سیاست ارزی و غیره به تفکیک بررسی شده‌اند.

علاوه بر آن، این مطالعه با تأکید بر نقش مجلس بر قوانین بودجه سنواتی صورت گرفته و نقش مجلس در تصویب قوانین بودجه سنواتی به صورت تغییرات لایحه نسبت به قانون بررسی شده است. **نتایج این مطالعه نشان می‌دهد که در بسیاری از موارد، تکالیف به سیستم بانکی برای اعطای تسهیلات و یا سایر مسیرهای تورمزای بودجه، در فرآیند تصویب بودجه در مجلس شورای اسلامی به لایحه اضافه شده و به صورت قانون بودجه تصویب شده است.** این بررسی در این مطالعه از طریق مقایسه لایحه با قانون صورت گرفته و در جداول ارائه شده برای هر یک از قوانین بودجه سنواتی در ستونی با عنوان تغییرات قانون نسبت به لایحه نشان داده شده است. همچنین در جدول ۴ این مطالعه نیز به‌طور مشخص بندها و تبصره‌های تورمزای اضافه شده در قانون نسبت به لایحه در مجموع سه سال نشان داده شده است. در این جدول نشان داده شده است که در برخی از موارد، احکامی در لایحه یک سال وجود نداشته و در فرآیند تصویب قانون به آن اضافه شده و این امر منجر شده است تا در سال آینده از ابتدا به عنوان یک بند از لایحه در نظر گرفته شود. در حقیقت نوعی نهادسازی از طریق مصوبات مجلس صورت گرفته است. احصای این‌گونه موارد، نقش اثرگذار مجلس در کاهش آثار تورمی قوانین بودجه را نشان می‌دهد.

نتایج این مطالعه به خوبی مسیرهای اثرگذاری قوانین بودجه بر تورم را مشخص کرده و آثار احتمالی آنها بر تورم سال آینده را نشان می‌دهد و از این‌رو به سیاستگذار و مجلس محترم کمک می‌کند تا با شناخت این موارد، مانع از تصویب موارد اینچنینی در سال‌های آینده شود.

بنابراین این گزارش به‌طور مشخص به نمایندگان محترم مجلس شورای اسلامی توصیه می‌کند تا در فرآیند تصویب قوانین بودجه سنواتی، اولاً از تصویب هرگونه احکام تورمزا بپرهیزند و ثانیاً مواردی از این قبیل که در متن گزارش به تفصیل به آن پرداخته شده را در تصویب قانون به لایحه اضافه نکنند. موارد تورمزا به‌ترتیب اهمیت عبارتند از:

۱. تکلیف به بانک مرکزی برای استفاده از منابع بانک مرکزی از طریق بانک‌های عامل یا غیره.

۲. برداشت ریالی از صندوق توسعه ملی.

۳. تکلیف به بانک‌های عامل برای اعطای وام از طریق منابع داخلی بانک‌ها.
 ۴. امهال یا بخشودگی از طریق بانک‌های عامل بدون تأمین منابع از سوی دولت.
 ۵. اعطای وام از منابع داخلی بانک‌ها با نرخ سود پایین‌تر از نرخ‌های مصوب یا بازار و یا اعطای وام‌های با دوره تنفس متفاوت از روال عمومی بانک‌ها.
- مواردی که در بالا به آنها اشاره شد و در طول گزارش مصادیق آن در قوانین بودجه سال‌های ۱۳۹۲ تا ۱۳۹۴ احصا شد، به‌طور مستقیم بر پایه پولی تأثیرگذار خواهند بود. علاوه بر آن مجلس باید در تصویب موارد زیر نیز دقت لازم را به خرج دهد:
- اجازه هرگونه دریافت وام توسط دولت یا شرکت‌های دولتی از بانک‌های عامل در صورت تأمین منابع از سوی بودجه دولت.
 - تکلیف به بانک‌های عامل برای پذیرش وثایق در قبال پرداخت وام.
 - تکلیف به بانک مرکزی برای امور نظارتی یا سیاست ارزی و یا ارائه گزارش‌های ادواری در رابطه با مسئولیت اصلی این نهاد یعنی کنترل تورم.
- در انتهای این مطالعه اشاره مختصری به لایحه بودجه پیشنهادی دولت در سال ۱۳۹۵ شده و مواردی را که مرتبط با مسئله ایجاد و یا کاهش تورم می‌باشد، ارائه گردید. در نهایت نیز توصیه‌هایی ارائه شده است که کمک می‌کند تا قوانینی که موجب رشد پایه پولی و ایجاد تورم می‌توانند باشند تصویب نگردند.



۱. ادبیات موضوع رابطه بین بودجه و نرخ تورم

در ادبیات اقتصادی اشاره مستقیمی به تأثیر مجلس بر تورم نشده است؛ اما اشاره‌های متعددی به رابطه بین سیاست مالی و تورم شده است. همچنین از آنجایی که در اقتصاد ایران بودجه به‌عنوان سند مالی دولت باید به تصویب مجلس شورای اسلامی رسیده و در فرآیند تصویب نیز دچار تغییراتی می‌شود، بنابراین مجلس می‌تواند بر کاهش و یا افزایش اثر بودجه بر تورم مؤثر باشد. در این بخش مرور کوتاهی بر رابطه بین بودجه و تورم و در نتیجه نقش مجلس بر تورم از طریق فرآیند بودجه خواهیم داشت. با استفاده از مطالعه ادبیات اقتصادی در این زمینه و تطبیق آن با واقعیت‌های اقتصاد ایران، دو مسیر اصلی تأثیر بودجه و مجلس بر تورم شناسایی شده و ادبیات اقتصادی حول این دو مسیر به اختصار تبیین خواهد شد.

۱-۱. سرکوب مالی

براساس مک کینون (۱۹۷۳)^۱ سرکوب مالی^۲ به مجموعه‌ای از سیاست‌ها، قوانین، قاعده‌گذاری‌ها،^۳ مالیات‌ها، اختلال‌ها،^۴ محدودیت‌های مقداری و کیفی که توسط دولت بر بازار مالی وضع می‌شود، گفته می‌شود که در نهایت منجر به آن می‌شود که بازار مالی از سطح بالقوه کارکرد تکنیکی خود فاصله بگیرد. دولت به‌منظور افزایش درآمدهای خود به وسیله افزایش مالیات تورمی، قوانینی را در بازار مالی وضع می‌کند که منجر به سرکوب مالی می‌شود؛ به‌طوری‌که در برخی تعاریف سرکوب مالی به وضعیتی گفته می‌شود که در آن پس‌اندازکنندگان درآمدی کمتر از نرخ تورم به دست می‌آوردند و به این شیوه دولت منابع ارزاقیمت به‌دست آورده و بدهی‌های خود را با نرخ کمتر از تورم بازپرداخت می‌کند.^۵

روبینی و سالای مارتین (۱۹۹۲)^۶ به رابطه بین سرکوب مالی و رشد اقتصادی پرداختند. این دو همچنین در این مطالعه رابطه بین تورم و رشد اقتصادی را بررسی کردند و با استفاده از یک مدل برای رشد اقتصادی عنوان می‌کنند که آنچه باعث رابطه بین تورم و رشد اقتصادی می‌شود، تأثیر همزمان سرکوب مالی بر رشد اقتصادی و تورم است. به‌طوری‌که سرکوب مالی منجر به تورم شده و همزمان رشد اقتصادی را کاهش می‌دهد و این موضوع باعث شده تا در بررسی‌های اقتصادی مشاهده شود که کشورهایی که تورم بالاتر دارند، رشد اقتصادی کمتری را نیز تجربه می‌کنند.

تا پیش از دهه ۱۹۷۰ میلادی بسیاری از اقتصاددانان به‌دلایل متعددی موافق دخالت دولت در

1. McKinnon, 1973.

2. Financial Repression

3. Regulations

4. Distortions

5. https://en.wikipedia.org/wiki/Financial_repression

6. Roubini and Sala-i-Martin, 1992.

بازارهای مالی بودند.

اول: دولت باید قوانین ضدربا وضع کند و بنابراین باید در بازارهای مالی که در آن نرخ بهره به صورت آزادانه تعیین می‌شود دخالت کند.

دوم، در آن زمان عنوان می‌شد که کنترل سخت‌گیرانه و قاعده‌گذاری بر سیستم بانکی باعث می‌شود که سیاستگذار پولی کنترل بیشتری بر عرضه پول داشته باشد.

سوم، اعتقاد بر این بود که دولت نسبت به بازارها و بانک‌های خصوصی بهتر می‌داند که از منظر رفاه اجتماعی چه میزان پس‌انداز لازم است و سرمایه‌گذاری باید در چه بخش‌هایی صورت گیرد.

چهارم، سرکوب مالی به صورت پایین‌تر بودن نرخ بهره از نرخ بهره بازار تعریف می‌شود که منجر به آن می‌شود که خدمات دولتی با قیمت کمتری ارائه شود (روبینی و سالای مارتین (۱۹۹۲)).

بنابراین آنطور که از ادبیات اقتصادی بر می‌آید، ارتباط معکوسی بین سرکوب مالی و رشد اقتصادی وجود دارد و در این بین تعریف مک کینون (۱۹۷۳) از سرکوب مالی که در بالا عنوان شد و آن را مجموعه‌ای از سیاست‌ها، قوانین، قاعده‌گذاری‌ها، مالیات‌ها، اختلال‌ها، محدودیت‌های مقداری و کیفی که توسط دولت بر بازار مالی وضع می‌شود عنوان می‌کند، ارتباط مستقیمی با رابطه بین بودجه و تورم دارد. بخش زیادی از تکالیف دولتی به شبکه بانکی کشور از طریق تبصره‌های ماده واحده قوانین بودجه سنواتی صورت می‌گیرد و از این رو براساس آنچه در ادبیات اقتصادی تعریف شده، منجر به سرکوب مالی خواهد شد.

مواردی نظیر تکلیف به بانک‌ها برای اعطای وام با نرخ سود پایین‌تر، در حقیقت نوعی مالیات بر شبکه بانکی بوده و تکلیف به بانک‌ها برای اعطای وام از منابع داخلی منجر به اختلال در شبکه بانکی شده و همگی از موارد سرکوب مالی هستند که از طریق قوانین بودجه منجر به سرکوب مالی شده و پیامدهای تورمی در پی دارند.

۲-۱. سلطه سیاست مالی بر سیاست پولی

سلطه سیاست مالی بر سیاست پولی^۱ به وضعیتی اطلاق می‌شود که دولت در تأمین منابع مالی دچار کسری شده و کسری مورد نظر را از طریق منابع بانک مرکزی تأمین کند. بر این اساس، در صورتی که ساختار سیاسی و هرم سیاستی کشور به‌گونه‌ای باشد که بانک مرکزی تحت سلطه دولت باشد، بانک مرکزی سیاست پولی مستقل نداشته و در دستیابی به اهداف تورمی خود نمی‌تواند چندان موفق عمل کند و دولت برای تأمین کسری بودجه خود به منابع بانک مرکزی روی خواهد آورد. ادبیات گسترده‌ای در خصوص رابطه بین کسری بودجه و تورم وجود دارد که در ادامه به اختصار به آن اشاره خواهد شد. به‌طور کلی برای تأمین کسری بودجه، دو روش شناسایی شده است. اول تأمین کسری بودجه با

1. Fiscal Dominance



انتشار پول توسط بانک مرکزی که همان استقراض از بانک مرکزی است و دوم تأمین کسری بودجه از طریق فروش اوراق قرضه دولتی.

در بیشتر مطالعات اقتصادی صورت گرفته، به رابطه مستقیم بین کسری بودجه و تورم در حالی که کسری بودجه از محل منابع بانک مرکزی تأمین می‌شود؛ اشاره شده است. حتی پولیون معتقدند تنها مسیر اثرگذاری کسری بودجه بر تورم، پولی کردن کسری بودجه^۱ است. فریدمن (۱۹۶۸)^۲ معتقد است که سیاستگذار پولی به خصوص در بلندمدت، تورم را تنها می‌تواند از طریق کنترل عرضه پول کنترل کند و بنابراین کسری بودجه دولت فقط و تنها فقط در صورتی منجر به تورم می‌شود که از طریق عرضه پول تأمین شده باشد. با این حال برخی مطالعات دیگر تأکید دارند که تأمین کسری بودجه از طریق انتشار اوراق نیز می‌تواند تورمزا باشد. برای مثال الادیپو و آکینبوبولا^۳ (۲۰۱۱) در مطالعه خود که به رابطه بین تورم و کسری بودجه در نیجریه پرداخته است؛ اشاره می‌کنند که در صورتی که نرخ بهره ثابت باشد؛ انتشار اوراق منجر به افزایش عرضه پول خواهد شد و در نتیجه تورم را در پی خواهد داشت. در حالی که برخی مطالعات به رابطه مثبت بین کسری بودجه و تورم تأکید دارند؛ گروه دیگری از مطالعات بر روی کشورهای توسعه یافته؛ این نتیجه را تأیید نمی‌کند. به عنوان مثال هامبورگر و زیگ^۴ (۱۹۸۱)؛ آهکینگ و میلر^۵ (۱۹۸۵) در مطالعات جداگانه‌ای بر روی کشورهای توسعه یافته به جمع‌بندی مشخصی در خصوص رابطه علی و معلولی بین کسری بودجه و تورم چه در کوتاه‌مدت و چه در بلندمدت دست نیافتند. با این حال بیشتر مطالعات صورت گرفته در کشورهای در حال توسعه وجود یک رابطه علی و معلولی بین کسری بودجه و تورم را تأیید می‌کند. دوگاس^۶ (۱۹۹۲)، متین^۷ (۱۹۹۵) از جمله مطالعاتی هستند که نشان دادند در کشورهای در حال توسعه این رابطه برقرار است.

رابطه بین تورم و کسری بودجه تا حدود زیادی به شیوه تأمین کسری بودجه بستگی دارد که به دو روش امکانپذیر است:

۱. **پولی کردن کسری بودجه:** تأمین کسری بودجه از طریق افزایش عرضه پول توسط بانک مرکزی. این روش بنابر اکثر مطالعات صورت گرفته، تورمزا خواهد بود. مطالعات زیادی در این زمینه صورت گرفته که می‌توان در این میان به مطالعه فریدمن (۱۹۶۸)؛ الادیپو و آکینبوبولا (۲۰۱۱)؛ هامبورگر و زیگ^۸ (۱۹۸۱)؛ آهکینگ و میلر^۹ (۱۹۸۵) اشاره کرد و همگی بر این باورند که تأمین کسری بودجه از محلی که منجر به افزایش عرضه پول شود، آثار تورمی در پی خواهد داشت.

1. Monetize
2. Friedman, 1968.
3. Oladipo and Akinbobola, 2011.
4. Hamburger and Zwick, 1981.
5. Ahking and Miller, 1985.
6. Dogas, 1992.
7. Metin, 1995.
8. Hamburger and Zwick
9. Ahking and Miller

پولیون معتقدند که هرگونه کسری بودجه در نهایت از طریق پولی کردن تأمین خواهد شد؛ زیرا حتی انتشار اوراق نیز منجر به افزایش نرخ بهره و افزایش اوراق قرضه غیردولتی و در نهایت افزایش عرضه پول می‌شود (الادیپو و آکینبولا (۲۰۱۱)). سارجنت و والاس^۱ (۱۹۸۱) این ادعا را در مطالعه خود اثبات کردند و نشان دادند که بانک مرکزی در نهایت مجبور به تأمین کسری بودجه از طریق انتشار پول است؛ حال این تأمین می‌تواند در کوتاه‌مدت و یا بلندمدت رخ دهد که منجر به تورم خواهد شد.

۲. **تأمین مالی کسری بودجه از طریق انتشار اوراق:**^۲ روش دیگر تأمین کسری بودجه؛ تأمین مالی کردن کسری بودجه از طریق انتشار اوراق است. در خصوص ارتباط تأمین کسری بودجه از این طریق و تورم در ادبیات اقتصادی اختلاف نظر وجود دارد. همان‌طور که اشاره شد برخی از مطالعات بر روی کشورهای پیشرفته به ارتباط معنادار علی و معلولی بین کسری بودجه و تورم دست نیافتند. با این حال برخی مطالعات دیگر معتقدند که تأمین کسری بودجه از این طریق نیز می‌تواند منجر به تورم شود. به عنوان مثال میلر (۱۹۸۳)^۳ عنوان می‌دارد که کسری بودجه دولت در هر صورت فارغ از اینکه به چه شیوه‌ای تأمین می‌شود؛ تورم‌زا خواهد بود. وی معتقد است این کسری از کانال‌های مختلف منجر به تورم خواهد شد. به طوری که در نهایت کسری بودجه انباشته شده دولت از طریق پولی کردن (monetize) تأمین می‌شود. اما همان‌طور که توسط سارجنت و والاس (۱۹۸۱) و میلر (۱۹۸۳) نیز تأکید شده؛ انتشار اوراق هم تورم‌زا خواهد بود. به طوری که با افزایش کسری بودجه دولت؛ عرضه اوراق قرضه دولتی افزایش می‌یابد. دولت برای اینکه این اوراق جذابیت کافی داشته باشند قیمت پایین برای آنها انتخاب می‌کند که به معنای نرخ بهره بالاست. افزایش نرخ بهره موجب کاهش سرمایه‌گذاری خصوصی می‌شود و بنابراین موضوع برون‌رانی^۴ (انتقال سرمایه از بخش خصوصی به بخش دولتی) رخ می‌دهد و سرمایه‌گذاری خصوصی کاهش می‌یابد. سارجنت و والاس (۱۹۸۱) در نهایت نشان دادند که اگر مسیر زمانی مخارج دولت و مالیات‌ها به صورت برون‌زا باشد، تأمین کسری بودجه از طریق انتشار اوراق قرضه نیز پولی کردن کسری بودجه را در پی دارد. در چنین فرآیندی در اثر افزایش نرخ بهره؛ بانک مرکزی مجبور به افزایش عرضه پول (به‌منظور کاهش نرخ بهره) شده که این همان پولی کردن کسری بودجه است.

بنابراین براساس ادبیات موضوع، کسری بودجه از هر دو طریق می‌تواند بر تورم تأثیرگذار باشد و تأثیر آن از جهت تأمین کسری بودجه از منابع بانک مرکزی بیش از روش انتشار اوراق است. در قوانین بودجه سنواتی کشور، هرچند به موجب قانون برنامه سوم و پس از آن برنامه‌های توسعه چهارم و پنجم تأمین کسری بودجه از طریق استقراض از بانک مرکزی ممنوع شده است، اما در تبصره‌های ماده واحده قوانین بودجه تکلیف به بانک مرکزی در جهت استفاده از منابع این بانک مشاهده می‌شود. بنابراین

1. Sargent and Wallace, 1981.
 2. Bond Financed
 3. Miller, 1983.
 4. Crowding Out



هرگونه تکلیف به بانک مرکزی در قوانین بودجه در زمره سلطه سیاست پولی بر سیاست مالی قرار می‌گیرد.

۲. قوانین بودجه سنواتی

در این پیوست، تمامی بندهایی که در قوانین بودجه سنواتی می‌توانند عامل افزایش تورم باشند به تفصیل بررسی شده‌اند. چون در متن اصلی بندها به صورت خلاصه گزارش شده‌اند، مطالعه این بخش برای بررسی دقیق‌تر مفاد بودجه هر سال می‌تواند مفید باشد.

۱-۲. قانون بودجه سال ۱۳۹۲

• **بند «۱۴-۳»:** در این بند که در لایحه بودجه پیشنهاد نشده بود، آمده است که به شرکت‌های گاز استانی اجازه داده می‌شود با تضمین وزارت نفت تا سقف سه هزار میلیارد تومان تسهیلات جهت اجرای خطوط گازرسانی به روستاها و شهرهای فاقد گاز با اولویت مناطق سردسیر و بازپرداخت پنج‌ساله دریافت نمایند. بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران موظف به هماهنگی اجرای این بند از طریق بانک‌های عامل است.

• **بند «۴»:** در قانون بودجه سال ۱۳۹۲ و در ذیل این بند آمده از معادل ریالی مازاد ارز حاصله نسبت به مبالغ پیش‌بینی شده در بند «۳» این قانون و پس از اجرای جزء «۱-۳» این بند جزء «۱-۳» مربوط به اختصاص درآمدهای نفت است و قبل از واریز به حساب ذخیره ارزی، معادل ریالی ۵ میلیارد دلار برای تقویت بنیه دفاعی، شامل وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح، نیروهای نظامی، انتظامی و بسیج، معادل ریالی ۴۰۰ میلیون دلار برای مدیریت و اجرای طرح‌های تحقیقاتی کلان ملی-شورای عالی علوم، تحقیقات و فناوری و معادل ۱۰۰ میلیون دلار برای ارتباط صنعت و دانشگاه، تقویت و توسعه شبکه آزمایشگاهی علمی ایران و حمایت از فناوری وزارت علوم، تحقیقات و فناوری اختصاص می‌یابد. نحوه وصول و واریز به حساب خزانه و نحوه مبادله موافقتنامه به تصویب هیئت وزیران می‌رسد. در لایحه بودجه پیشنهاد شده بود که از معادل ریالی مازاد ارز حاصله نسبت به مبالغ پیش‌بینی شده موضوع بند «۳» این قانون به نسبت ۲۵ درصد بابت جبران عدم تحقق درآمدهای دولت و ۷۵ درصد بابت طرح‌ها و پروژه‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای مندرج در پیوست شماره ۱ این قانون به مصرف می‌رسد. مطابق این قانون پنج میلیارد و ۵۰۰ میلیون دلار از مازاد درآمد ارزی نسبت به مبالغ پیش‌بینی شده صرف مخارج جاری دولت خواهد شد.

• **بند «۵»:** در این بند آمده که ماده (۸۴) قانون پنج‌ساله پنجم توسعه موضوع صندوق توسعه ملی در سال ۱۳۹۲ با اصلاحات زیر قابل اجراست:

— **بند «۱-۵»:** طبق قانون بودجه، ۱۰ درصد از منابع ناشی از اجرای قانون بودجه سال ۱۳۹۲ کل کشور جهت پرداخت تسهیلات به بخش‌های غیردولتی به طرح‌های دارای توجیه فنی، اقتصادی، مالی و اهلیت متقاضی به صورت پرداخت و بازپرداخت ریالی در زمینه‌های آب و کشاورزی، منابع طبیعی و محیط زیست تخصیص می‌یابد. در لایحه پیشنهاد شده بود که ۱۰ درصد از منابع صندوق توسعه ملی به بخش‌های آب، پساب و کشاورزی اختصاص یابد.

— **بند «۲-۵»:** در این بند مصوب شده که ۱۰ درصد از منابع ناشی از اجرای قانون بودجه سال ۱۳۹۲ کل کشور صندوق به صورت ریالی برای بخش غیردولتی صنعت و معدن به استثنای بخش ساخت مسکن اختصاص می‌یابد. در لایحه این بند پیشنهاد شده بود که ۱۵ درصد از منابع صندوق به صورت ریالی (۱۰ درصد بخش صنعت و معدن و ۵ درصد بخش مسکن) برای بخش‌های غیردولتی تخصیص یابد.

— **بند «۴-۵»:** ۱۸ درصد از منابع ناشی از اجرای قانون بودجه سال ۱۳۹۲ کل کشور به صورت تسهیلات ارزی به سرمایه‌گذاران بخش خصوصی یا تعاونی برای طرح‌های توسعه‌ای بالادستی نفت و گاز با اولویت میادین مشترک با تضمین وزارت نفت بدون انتقال مالکیت نفت و گاز موجود در مخازن و تولیدی تخصیص می‌یابد. در لایحه این بند آمده بود که ۱۰ درصد از منابع صندوق به این منظور اختصاص خواهد یافت.

• **بند «۸»:** این بند حاکی از این است که در راستای حمایت از تولید و سرمایه و کار ایرانی به بانک مرکزی اجازه داده می‌شود معادل مبلغ سه میلیارد و ۵۰۰ میلیون دلار نزد بانک‌های کشاورزی، صنعت و معدن و توسعه صادرات ایران سپرده‌گذاری نمایند تا مبلغ مذکور با رعایت قوانین و مقررات از سوی بانک‌های عامل و با معرفی وزارت صنعت، معدن و تجارت و علوم، تحقیقات و فناوری در قالب تأمین سرمایه در گردش واحدهای بخش غیردولتی و شرکت‌های دانش‌بنیان اعطا نمایند. (تبصره «۱»- مبلغ ۱ میلیارد و ۷۵۰ میلیون دلار از منابع مذکور در قالب تسهیلات سرمایه در گردش به شکل ارزی با معرفی وزارت جهاد کشاورزی در اختیار واحدهای تولیدی بخش غیردولتی قرار می‌گیرد تا در جهت استمرار و افزایش تولید پروتئین دامی هزینه شود). در لایحه این بند به وزارت علوم، تحقیقات و فناوری اشاره نشده بود. همچنین، تبصره «۱» بدون پیشنهاد در لایحه، در قانون تصویب شده است.

• **بند «۱۶»:** در این بند که در لایحه بودجه پیشنهاد نشده بود، آمده است که به منظور حمایت از تولید و اشتغال، بانک‌ها و مؤسسات مالی و اعتباری دارای مجوز از بانک مرکزی پس از تأیید هیئت‌مدیره بانک با درخواست متقاضی، اصل و سود اعم از سود قبل و بعد از سررسید تسهیلات ریالی یا ارزی سررسید گذشته و معوقه پرداختی به اشخاص حقیقی و یا حقوقی بابت فعالیت در امور تولیدی صنعتی، معدنی، کشاورزی و خدماتی را که در بازپرداخت اقساط تسهیلات دریافتی به دلایل موجه دچار مشکل شده‌اند و قادر به پرداخت اقساط تسهیلات دریافتی نیستند، برای یکبار و تا پنج سال تقسیط و از



سرفصل مطالبات سررسید گذشته و معوق خارج نمایند. همچنین جریمه خسارت تأخیر پس از تعیین تکلیف تا آن زمان و انجام تسویه حساب کامل مورد تأیید بانک یا مؤسسه مالی و اعتباری بخشوده می‌شود به نحوی که در این موارد، نرخ سود تسهیلات جدید حداکثر معادل نرخ سود تسهیلات تعیین شده توسط شورای پول و اعتبار باشد. چنانچه اشخاص حقیقی یا حقوقی برای تسویه بدهی‌های معوق خود به بانک‌های عامل مراجعه نمایند به هیئت مدیره بانک‌ها اجازه داده می‌شود با رعایت قوانین و مقررات، برای مطالبات بیش از پنج میلیارد ریال خود از سایر اموال منقول و غیرمنقول آنان مازاد بر وثائق تحویلی به بانک‌ها اقدام نمایند.

• **بند «۲۰»:** در این بند که بدون پیشنهاد در لایحه مصوب شده است، بانک‌ها موظف شده‌اند تسهیلات ارزی و ریالی مورد نیاز طرح‌های دارای توجیه فنی و اقتصادی در حوزه فعالیت‌های صنعتی، معدنی و کشاورزی را همزمان بررسی و تعیین تکلیف نموده و تسهیلات مصوب را براساس زمانبندی اجرای طرح و پیشرفت کار پرداخت نمایند. در صورت عدم پرداخت تسهیلات مطابق برنامه زمانبندی شده مصوب، متناسب با تأخیر در پرداخت، تسهیلات اعطایی قبلی، بدون دریافت جریمه استمهال شده و به‌روز می‌گردد.

تبصره- در صورت عدم رعایت زمانبندی پرداخت تسهیلات ارزی و ریالی توسط بانک عامل که موجب تحمیل هزینه مازاد بر سرمایه‌گذاری گردد، بانک عامل موظف است براساس نظر کارشناس رسمی، هزینه تحمیلی را جبران کند.

• **بند «۲۲»:** در قانون بودجه آمده است، در اجرای ماده (۳۳) قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران از طریق بانک‌های عامل مکلف است با معرفی دستگاه اجرایی ذیربط تسهیلات لازم را برای خرید گندم تولید داخلی تا سقف هفت هزار میلیارد تومان از محل منابع داخلی بانک‌ها قبل از شروع فصل برداشت در اختیار کارخانه‌های آرد و سیلوداران بخش خصوصی و شرکت‌های تعاونی روستایی قرار دهد. کارخانه‌ها و شرکت‌های مذکور موظفند تسهیلات دریافتی را برای خرید گندم به مصرف رسانده و در موعد مقرر بازپرداخت نمایند. منابع مورد نیاز برای خرید گندم از محل اعتبارات یارانه نقدی نان موضوع ردیف ۱-۵۲۰۰۰۰۰ جدول شماره (۹) این قانون به‌عنوان تنخواه‌گردان از طریق سازمان هدفمندی‌سازی یارانه‌ها در اختیار دستگاه اجرایی ذیربط قرار می‌گیرد. دستگاه‌های مزبور موظفند در پایان هر ماه وجوه تنخواه دریافت شده را از محل فروش گندم خریداری شده به خزانه‌داری کل کشور مسترد نمایند. تسهیلات مذکور در این بند از ۵/۵ هزار میلیارد تومان در لایحه با ۲۷ درصد رشد در رقم هفت هزار میلیارد تومان در قانون بودجه مصوب شده است.

• **بند «۲۴»:** کلیه بانک‌های کشور اعم از دولتی، غیردولتی و مؤسسات مالی و صندوق‌های حمایتی که به بخش کشاورزی تسهیلاتی پرداخت نموده‌اند، موظفند بازپرداخت وام‌های اشخاص حقیقی و

حقوقی غیردولتی که دچار خسارت خشکسالی یا سرمازدگی یا آفات و بیماری‌های همه‌گیر و یا حوادث غیرمترقبه و یا آتش‌سوزی غیرعمدی شده باشند را با تأیید کارگروهی متشکل از نمایندگان جهاد کشاورزی شهرستان، بانک مربوط در شهرستان، صندوق بیمه کشاورزی شهرستان و فرمانداری شهرستان، مشروط به تأمین بار مالی اضافی از محل اعتبارات ماده (۱۲) قانون مدیریت بحران و اعتبارات پیش‌بینی نشده قانون بودجه به‌مدت سه‌سال امهال نمایند. در این بند که بدون پیشنهاد در لایحه مصوب شده، نقش مجلس در تورم بسیار دارای اهمیت است؛ چون در سال‌های بعد این بند به لایحه اضافه شده است.

• **بند «۳۹»:** مطابق این بند که بدون تغییر نسبت به لایحه در قانون مصوب شده، به دولت اجازه داده می‌شود تا مبلغ پنج هزار میلیارد تومان اوراق مشارکت ریالی با تضمین خود با بازپرداخت اصل و سود آن به‌منظور اجرای طرح‌های انتفاعی خود منتشر و وجوه اخذ شده را به ردیف درآمد عمومی خزانه‌داری کل واریز نماید. منابع واریزی صرف طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای نیمه‌تمام مطابق جدول (۱۸) این قانون می‌شود. واگذاری این اوراق به بخش دولتی اعم از شرکت‌ها، بانک‌ها و سایر دستگاه‌ها در بازار پول و قبل از سررسید ممنوع است. اوراق مشارکت فروش‌نرفته هر طرح، قابل واگذاری به پیمانکاران، مشاوران و تأمین‌کنندگان تجهیزات همان طرح در سقف مطالبات معوق طرح با تأیید ذیحساب و رئیس دستگاه اجرایی ذیربط است. اوراق واگذار شده قابل بازخرید قبل از سررسید توسط بانک عامل نیست.

• **بند «۴۰-۱»:** به شهرداری‌های کشور و سازمان‌های وابسته به آنها اجازه داده می‌شود به‌طور مشترک یا انفرادی با مجوز بانک مرکزی و تأیید وزارت کشور تا سقف هفت هزار میلیارد تومان اوراق مشارکت با تضمین خود با بازپرداخت اصل و سود آن توسط شهرداری‌ها منتشر نمایند. مبلغ پیشنهادی این بند در لایحه شش هزار میلیارد تومان بود.

• **بند «۴۰-۲»:** در این بند که بدون پیشنهاد در لایحه، در قانون مصوب شده به شهرداری‌ها و سازمان‌های وابسته به آنها اجازه داده شده تا برای اجرای طرح‌های قطار شهری مبلغ ۱/۶ هزار میلیارد تومان اوراق مشارکت با تضمین بازپرداخت اصل و سود به نسبت پنجاه درصد دولت و پنجاه درصد شهرداری‌ها با نرخ مالیاتی صفر منتشر نمایند. بانک‌های عامل موظفند جهت تأیید پروژه‌های املاک، اوراق بهادار، حساب‌های بانکی و سایر دارایی‌های شهرداری‌ها را به‌عنوان تضمین بازپرداخت تسهیلات ریالی لحاظ و صرفاً با اخذ تضمین‌های مذکور نسبت به پذیرش ارکان عاملیت، ضمانت و پذیره‌نویسی اقدام کنند.

تبصره «۱»- میزان سپرده بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران و بانک عامل حداکثر پنج درصد (۵٪) است که در حساب کوتاه‌مدت سپرده‌گذاری می‌شود و سود اوراق مطابق با دستگاه و شرکت‌های دولتی تعیین می‌گردد. شهرداری‌هایی که مدارک مورد نیاز را تا پایان سال‌های ۱۳۹۰ و ۱۳۹۱ به بانک



مرکزی جمهوری اسلامی ایران تحویل داده‌اند می‌توانند از محل اعتبارات اوراق مشارکت باقیمانده سال‌های ۱۳۹۰ و ۱۳۹۱ در سال ۱۳۹۲ استفاده کنند.

تبصره «۲»- بانک‌های عامل موظفند جهت تضمین بازپرداخت تسهیلات ریالی و ارزی قراردادهای توسعه مترو و قطارهای شهری، اموال، املاک و طرح‌های دارای توجیه اقتصادی، فنی و مالی شهرداری‌های ذیربط را بپذیرند.

تبصره «۳»- وزارت امور اقتصادی و دارایی با هماهنگی معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور، مسئولیت اجرای این بند در خصوص تضمین پنجاه درصد (۵۰٪) سهم دولت را برعهده دارد.

• **بند «۴۲»:** مطابق این بند که بدون تغییر نسبت به لایحه مصوب شده، دولت مجاز است اسناد خزانه اسلامی با حفظ قدرت خرید را با سررسید یک تا سه سال به صورت بی‌نام و بانام، صادر کرده و به‌منظور تسویه بدهی مسجل خود بابت طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای مطابق ماده (۲۰) قانون محاسبات عمومی کشور اسناد مزبور را به قیمت اسمی تا سقف شش هزار میلیارد تومان به طلبکاران غیردولتی واگذار نماید. اسناد مزبور از پرداخت هرگونه مالیات معاف بوده و به‌عنوان ابزار مالی موضوع قانون بازار اوراق بهادار - مصوب ۱۳۸۴ - محسوب شده و با امضای وزیر امور اقتصادی و دارایی صادر می‌شوند.

تبصره «۱»- دولت به منظور تأمین اعتبار اسناد مزبور در زمان سررسید، ردیف خاصی را در لایحه بودجه سنواتی پیش‌بینی نماید.

تبصره «۲»- اسناد خزانه اسلامی از قابلیت دادوستد در بازار ثانویه برخوردار بوده و سازمان بورس و اوراق بهادار باید ترتیبات انجام معامله ثانویه آنها را در بازار بورس یا فرابورس فراهم کند.

تبصره «۳»- تعیین بانک‌های عامل برای توزیع و بازپرداخت اسناد خزانه پس از سررسید توسط بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران و وزارت امور اقتصادی و دارایی صورت می‌پذیرد.

تبصره «۴»- خرید و فروش این اوراق توسط بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران ممنوع است.

تبصره «۵»- آیین‌نامه اجرایی این بند ظرف سه‌ماه از زمان تصویب این قانون توسط وزارت امور اقتصادی و دارایی تهیه و به تصویب هیئت وزیران می‌رسد.

• **بند «۴۶»:** به دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزشی و پژوهشی دستگاه‌های مشمول بند «ب» ماده (۲۰) قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران اجازه داده می‌شود در راستای تکمیل پروژه‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای خود تا سقف درآمد اختصاصی سال ۱۳۹۱ نسبت به اخذ وام از بانک‌های دولتی اقدام و در جهت تکمیل و یا احداث پروژه‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای خود استفاده نمایند و با تنفس یک‌ساله نسبت به بازپرداخت اقساط از محل درآمد اختصاصی خود اقدام کنند. وجه‌الضمان وثیقه آن طبق بند «۸» این قانون خواهد بود. (بند «ب» ماده (۲۰) - دانشگاه‌ها، مراکز و

مؤسسات آموزش عالی و پژوهشی و فرهنگستان‌هایی که دارای مجوز از شورای گسترش آموزش عالی وزارتخانه‌های علوم، تحقیقات و فناوری و بهداشت، درمان و آموزش پزشکی و سایر مراجع قانونی ذیربط هستند، بدون الزام به رعایت قوانین و مقررات عمومی حاکم بر دستگاه‌های دولتی به ویژه قانون محاسبات عمومی، قانون مدیریت خدمات کشوری، قانون برگزاری مناقصات و اصلاحات و الحاقات بعدی آنها و فقط در چارچوب مصوبات و آیین‌نامه‌های مالی، معاملاتی و اداری استخدامی تشکیلاتی مصوب هیئت امنا که حسب مورد به تأیید وزرای علوم، تحقیقات و فناوری و بهداشت، درمان و آموزش پزشکی و در مورد فرهنگستان‌ها به تأیید رئیس‌جمهور می‌رسد، عمل می‌نمایند. اعضای هیئت علمی ستادی وزارتخانه‌های علوم، تحقیقات و فناوری و بهداشت، درمان و آموزش پزشکی نیز مشمول حکم این بند هستند. حکم این بند شامل مصوبات، تصمیمات و آیین‌نامه‌های قبلی نیز می‌گردد و مصوبات یاد شده مادام که اصلاح نگردیده به قوت خود باقی هستند؛ (بند «۸»: در راستای حمایت از تولید و سرمایه و کار ایرانی به بانک مرکزی اجازه داده می‌شود معادل مبلغ ۳ میلیارد و ۵۰۰ میلیون دلار نزد بانک‌های کشاورزی، صنعت و معدن و توسعه صادرات ایران سپرده‌گذاری نمایند تا مبلغ مذکور با رعایت قوانین و مقررات از سوی بانک‌های عامل و با معرفی وزارت صنعت، معدن و تجارت و علوم، تحقیقات و فناوری در قالب تأمین سرمایه در گردش واحدهای بخش غیردولتی و شرکت‌های دانش‌بنیان اعطا نمایند).

• **بند «۹۴»:** این بند بانک مرکزی را موظف کرده است از طریق بانک‌های عامل به تعداد ۱۰۰ هزار نفر از جانبازان ۲۰ درصد و بالاتر با اولویت درصد جانبازی، آزادگان، خانواده شهدا (همسر، والدین و فرزندان)، ایثارگران با حداقل دو و نیم سال حضور در جبهه، فرزندان جانبازان ۷۰ درصد و بالاتر و وراثت تحت تکفل جانبازان ۲۵ درصد و بالاتر و وراثت تحت تکفل آزادگان متوفی فقط یک فقره تسهیلات مسکن - براساس قوانین مربوطه و برابر قانون الزام بانک‌ها - برای خرید یا ساخت مسکن اعطا کند. مبلغ تسهیلات مزبور به‌ازای هر واحد مسکونی در شهرهای با جمعیت بیش از یک میلیون نفر، ۶۰۰ میلیون ریال، مراکز استان‌ها، ۵۰۰ میلیون ریال، سایر شهرها، ۴۰۰ میلیون ریال، روستاها ۲۰۰ میلیون ریال و در شهرهای جدید معادل سقف تسهیلات مرکز همان استان و با نرخ چهار درصد (۴٪) با مدت بازپرداخت بیست‌ساله، بدون رعایت الگوی مصوب مسکن و نوساز بودن تعیین می‌شود.

تبصره «۵» - بانک‌های عامل مجازند جهت احداث واحدهای مسکونی توسط بنیاد شهید و امور ایثارگران، برای ایثارگران مشمول این بند، تسهیلات مربوطه را پرداخت کنند؛ تا پس از احداث به افراد واجد شرایط مذکور که توسط بنیاد شهید و امور ایثارگران معرفی می‌شوند فروش اقساطی نمایند.

تبصره «۶» - بانک مرکزی وظیفه دارد از طریق بانک‌های عامل به ایثارگرانی که دارای مسکن نامناسب یا ناتمام هستند و در سنوات گذشته از تسهیلات مسکن کمتر از سقف وام مصوب در سال ۱۳۹۱ استفاده کرده‌اند، فقط برای یک بار با معرفی بنیاد شهید و امور ایثارگران، مابه‌التفاوت وام قبلی



و یا با فک رهن و تسویه از یک فقره وام مسکن در قالب تسهیلات ساخت با همان وثیقه قبلی و یا وثیقه جدید پرداخت نماید.

• **بند «۱۰۳»:** بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران مکلف است از طریق بانک‌های دولتی نسبت به تأمین و پرداخت تسهیلات به مبلغ ۱/۴۴ هزار میلیارد تومان از محل پس‌اندازهای قرض‌الحسنه با در نظر گرفتن دوره تنفس دوساله و در اقساط پنج‌ساله جهت اشتغال مددجویان سازمان زندان‌ها و اقدامات تأمینی و تربیتی کشور به بنیاد تعاون و حرفه‌آموزی و صنایع زندانیان کشور اقدام نماید. قابل ذکر است که این بند در لایحه وجود ندارد.

• **بند «۱۰۴»:** بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران مکلف است ۳۰ درصد مانده تسهیلات قرض‌الحسنه بانکی و رشد منابع مزبور را به تفکیک ۲۰ درصد کمیته امداد امام خمینی (ره) و ۱۰ درصد سازمان بهزیستی کل کشور با معرفی این دستگاه‌ها به مددجویان تحت پوشش این نهادها پرداخت نماید. این بند نیز در متن لایحه وجود نداشت. دولت در این بند از طریق دخالت در امور اجرایی بانک مرکزی، این نهاد را مکلف به پرداخت تسهیلات کرده است که می‌توان به‌طور غیرمستقیم با افزایش پایه پولی، اثر تورمی داشته باشد.

جدول ۵. بررسی مفاد تورم‌زای بودجه سال ۱۳۹۲

تبصره و بند	رقم مندرج در قانون بودجه	تفاوت قانون نسبت به لایحه بودجه	منبع تأمین منابع	توضیحات
بند «۱۴-۳»	۳ هزار میلیارد تومان	این بند در لایحه پیشنهاد نشده بود.	منبع نامشخص	تکلیف به بانک مرکزی برای هماهنگی و اجازه به شرکت‌های گاز استانی برای دریافت تسهیلات
بند «۴»	۵ میلیارد و ۵۰۰ میلیون دلار	تبدیل از نسبت درآمدهای حاصله به رقم مشخص	نفت و گاز	صرف منابع مازاد نسبت به مبالغ پیش‌بینی شده در امور جاری دولت
بند «۱-۵»	۱۰ درصد از منابع ناشی از اجرای قانون بودجه سال ۱۳۹۲ صندوق توسعه ملی	تبدیل از ۱۰ درصد از منابع صندوق به ۱۰ درصد از منابع حاصل از اجرای قانون سال ۱۳۹۲ صندوق	صندوق توسعه ملی	پرداخت و بازپرداخت ریالی از منابع صندوق
بند «۲-۵»	۱۰ درصد از منابع ناشی از اجرای قانون بودجه سال ۱۳۹۲ صندوق توسعه ملی	تبدیل از ۱۵ درصد از منابع صندوق به ۱۰ درصد از منابع حاصل از اجرای قانون سال ۱۳۹۲ صندوق	صندوق توسعه ملی	پرداخت و بازپرداخت ریالی از منابع صندوق
بند «۸»	۳ میلیارد و ۵۰۰ میلیون دلار	بدون تغییر	منابع ارزی بانک مرکزی	اجازه به بانک مرکزی برای سپرده‌گذاری در بانک‌های کشاورزی، صنعت و معدن و توسعه صادرات ایران و تأمین تسهیلات سرمایه در گردش
بند «۱۶»	مبلغ نامشخص	این بند در لایحه پیشنهاد نشده بود.	منبع نامشخص	در صورت درخواست دریافت‌کننده تسهیلات، امهال تسهیلات پرداختی برای امور تولیدی صنعتی، معدنی، کشاورزی و خدماتی برای یک بار و تقسیط مجدد به مدت پنج سال، همچنین بخشش جریمه دیرکرد
بند «۲۰»	مبلغ نامشخص	این بند در لایحه پیشنهاد نشده بود.	منبع نامشخص	تکلیف به بانک‌ها برای پرداخت تسهیلات براساس زمانبندی و استمهال تسهیلات قبلی در صورت عدم پرداخت تسهیلات مطابق زمانبندی. مطابق تبصره این بند، اگر عدم رعایت زمانبندی پرداخت تسهیلات ارزی و



تبصره و بند	رقم مندرج در قانون بودجه	تفاوت قانون نسبت به لایحه بودجه	منبع تأمین منابع	توضیحات
				ریالی توسط بانک عامل موجب تحمیل هزینه مازاد بر سرمایه‌گذاری گردد، بانک عامل موظف است براساس نظر کارشناس رسمی، هزینه تحمیلی را جبران کند.
بند «۲۲»	۷ هزار میلیارد تومان	۲۷ درصد رشد	از محل منابع داخلی بانک‌ها و تأمین تنخواه‌گردان از محل اعتبارات یارانه نقدی نان	تسهیلات خرید گندم
بند «۲۴»	مبلغ نامشخص	این بند در لایحه پیشنهاد نشده بود.	منبع نامشخص	امهال تسهیلات بخش کشاورزی برای افراد آسیب‌دیده از خشکسالی، سرمازدگی، آفات و بیماری‌های همه‌گیر و یا حوادث غیرمترقبه و آتش‌سوزی غیرعمدی به‌مدت سه سال
بند «۳۹»	۵ هزار میلیارد تومان	بدون تغییر	درآمد انتظاری طرح‌های سرمایه‌ای انتفاعی دولت	اجازه به دولت برای انتشار اوراق مشارکت ریالی با تضمین خود برای بازپرداخت اصل و سود، برای طرح‌های انتفاعی
بند «۱-۴۰»	۷ هزار میلیارد تومان	۱۷ درصد رشد	منبع نامشخص	اجازه به شهرداری‌های کشور و سازمان‌های وابسته برای انتشار اوراق مشارکت با تضمین خود
بند «۲-۴۰»	۱/۶ هزار میلیارد تومان	این بند در لایحه پیشنهاد نشده بود.	منبع نامشخص	اجازه به شهرداری‌ها و سازمان‌های وابسته برای انتشار اوراق مشارکت برای اجرای طرح‌های قطار شهری، با تضمین بازپرداخت اصل و سود به نسبت ۵۰ درصد دولت و ۵۰ درصد شهرداری‌ها با نرخ مالیاتی صفر
بند «۴۲»	۶ هزار میلیارد تومان	بدون تغییر	اسناد خزانه اسلامی	اجازه برای انتشار اسناد خزانه اسلامی با حفظ قدرت خرید برای تسویه بدهی دولت بابت طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای، معاف از مالیات
بند «۴۶»، ۱۳۹۲	تا سقف درآمد اختصاصی دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزشی و پژوهشی در سال ۱۳۹۱	این بند در لایحه پیشنهاد نشده بود.	منابع داخلی بانک‌ها، با وثیقه سپرده ارزی بانک مرکزی نزد بانک‌ها برای حمایت از کار و سرمایه ایرانی (بند «۸» قانون)	به این مؤسسات اجازه داده شده است که تسهیلات از بانک دریافت نمایند. این نوع اجازه به مؤسسات را می‌توان نوعی تکلیف به بانک‌ها به حساب آورد.

تبصره و بند	رقم مندرج در قانون بودجه	تفاوت قانون نسبت به لایحه بودجه	منبع تأمین منابع	توضیحات
بند «۹۴»	مبلغ نامشخص	بدون تغییر	منبع نامشخص	تکلیف به بانک مرکزی برای دادن تسهیلات برای خرید یا ساخت مسکن به یکصد هزار نفر از جانبازان بالای ۲۰ درصد
تبصره «۶» از بند «۹۴»	مبلغ نامشخص	این بند در لایحه پیشنهاد نشده بود.	منبع نامشخص	تکلیف به بانک مرکزی برای دادن تسهیلات مسکن به جانبازانی که قبلاً از این تسهیلات استفاده نکرده‌اند یا کمتر از سقف تعیینی استفاده کرده‌اند.
تبصره «۵» از بند «۹۴»	مبلغ نامشخص	این بند در لایحه پیشنهاد نشده بود.	منبع نامشخص	تکلیف به بانک‌ها جهت قبول وثیقه برای اعطای تسهیلات مسکن ایثارگران و تعیین نوع وثیقه
بند «۱۰۳»	۱/۴۴ هزار میلیارد تومان	این بند در لایحه پیشنهاد نشده بود.	از محل وجوه قرض‌الحسنه بانک‌ها	تکلیف به بانک مرکزی برای پرداخت تسهیلات از محل پس‌اندازهای قرض‌الحسنه با در نظر گرفتن دوره تنفس دوساله و در اقساط پنج‌ساله جهت اشتغال مددجویان سازمان زندان‌ها
بند «۱۰۴»	۳۰ درصد مانده تسهیلات قرض‌الحسنه بانکی	این بند در لایحه پیشنهاد نشده بود.	از محل وجوه قرض‌الحسنه بانک‌ها	تکلیف به بانک مرکزی برای پرداخت ۳۰ درصد مانده تسهیلات قرض‌الحسنه بانکی و رشد منابع مزبور به کمیته امداد امام خمینی (ره) و سازمان بهزیستی کل کشور



۲-۲. قانون بودجه سال ۱۳۹۳

• **بند «ب» تبصره «۲»:** وزارت نفت از طریق شرکت دولتی تابعه ذیربط، مکلف است کلیه دریافتی‌های حاصل از صادرات نفت خام و میعانات گازی اعم از صادرات سال جاری و سال‌های قبل را به هر صورت، پس از کسر بازپرداخت‌های بیع متقابل به‌عنوان علی‌الحساب پرداخت‌های موضوع این تبصره و تسویه بندهای متناظر در قوانین بودجه سال‌های قبل بلافاصله از طریق حساب‌های مورد نظر و مورد تأیید بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران به حساب‌های مربوط در خزانه‌داری کل کشور واریز نماید.

بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران مکلف است از وجوه حاصله هر ماهه به‌طور متناسب، چهارده و نیم درصد (۱۴/۵٪) سهم وزارت نفت از طریق شرکت دولتی تابعه ذیربط، با احتساب بازپرداخت‌های بیع متقابل، بیست و نه درصد (۲۹٪) سهم صندوق توسعه ملی و دو درصد (۲٪) بازپرداخت برداشت از این صندوق بابت سهم عیدانه سال ۱۳۹۱ و سهم درآمد عمومی دولت موضوع ردیف‌های درآمدی ۲۱۰۱۰۱ و ۲۱۰۱۰۹ جدول ۵ این قانون، با فروش مبالغ ارزی به نرخ مورد تأیید بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران موضوع بند «ج» ماده (۸۱) قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران را به حساب مربوط نزد خزانه‌داری کل کشور واریز نماید.

بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران مکلف است سهم وزارت نفت از طریق شرکت دولتی تابعه ذیربط را به حساب‌های آن شرکت مورد تأیید خزانه‌داری کل کشور در داخل و مورد تأیید آن بانک در خارج از کشور برای پرداخت به پیمانکاران، سازندگان و عرضه‌کنندگان مواد و تجهیزات مربوط به طرف قرارداد و هزینه‌های جاری ارزی شرکت واریز و برای قراردادهای تسهیلات مالی خارجی توثیق نماید. در راستای اجرای قسمت اخیر جزء «۱» بند «ح» ماده (۸۴) قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران موظف است بیست و نه درصد (۲۹٪) ارزش صادرات گاز طبیعی را پس از کسر ارزش گاز طبیعی وارداتی به حساب صندوق توسعه ملی واریز نماید. مبلغ واریزی از ماه یازدهم سال، محاسبه و تسویه می‌شود.

بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران مکلف است به صورت سه ماهه مازاد منابع ارزی ناشی از افزایش قیمت و مقدار صادرات نفت (نفت خام و میعانات گازی) نسبت به مبانی محاسباتی بودجه حسب اعلام وزارت نفت از طریق شرکت دولتی تابعه ذیربط پس از کسر سهم صندوق توسعه ملی را به فروش رسانده و تا سقف هفت هزار و پانصد میلیارد (۷,۵۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) تومان به ردیف درآمدی ۲۱۰۱۱۰ جدول شماره (۵) این قانون واریز نماید. خزانه‌داری کل کشور مکلف است صد درصد (۱۰۰٪) وجوه واریزی را جهت تقویت بنیه دفاعی از محل ردیف ۱۱۹-۵۳۰۰۰۰ ستاد کل نیروهای مسلح با نظر ستاد کل نیروهای مسلح به نیروهای مسلح و سازمان‌های وابسته براساس موافقتنامه با معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور پرداخت نماید.

- **بند «و» تبصره «۵»:** ۵ درصد از منابع بندهای «د» و «ه» این تبصره (صندوق توسعه ملی) («د»- بخش‌های خصوصی، تعاونی و بنگاه‌های اقتصادی متعلق به مؤسسات عمومی غیردولتی به صورت پرداخت و بازپرداخت ریالی در بخش آب و کشاورزی، صنایع تبدیلی و تبدیلی تکمیلی، منابع طبیعی و محیط زیست ه) بخش‌های خصوصی، تعاونی و بنگاه‌های اقتصادی متعلق به مؤسسات عمومی غیردولتی صنعت و معدن و گردشگری به‌استثنای بخش ساخت مسکن) با معرفی کمیته امداد و سازمان بهزیستی به صورت ریالی جهت پرداخت تسهیلات اشتغال‌زایی و کمک به توسعه صنایع کوچک اختصاص می‌یابد و بانک‌های عامل مکلفند علاوه بر منابع مذکور، حداکثر تا یک برابر آن را از محل منابع داخلی با معرفی دستگاه‌های اجرایی ذیربط پرداخت نمایند. بانک عامل مجاز است با اخذ تعهد محضری پرداخت مبلغ نقدی هدفمندی یارانه‌ها را به‌عنوان ضمانت بپذیرد و همچنین ۱۵ درصد از منابع مذکور به طرح‌های مربوط به افراد ایثارگر یا شرکت‌هایی که بیش از پنجاه درصد سهام آنها متعلق به ایثارگر یا ایثارگران است اختصاص می‌یابد.
- **بند «ب» تبصره «۱۱»:** بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران از طریق بانک‌های عامل مکلف است با معرفی وزارت جهاد کشاورزی تسهیلات لازم را از طریق سامانه خرید گندم برای خرید گندم تولید داخلی تا سقف ۱۱ هزار میلیارد تومان از محل منابع داخلی بانک‌ها قبل از شروع فصل برداشت در اختیار سازمان مرکزی تعاون روستایی (شبکه تعاونی‌های روستایی و تولیدی)، کارخانه‌های آرد و سیلوداران بخش خصوصی قرار دهد. کارخانه‌ها و شرکت‌های مذکور موظفند تسهیلات دریافتی را برای خرید محصولات فوق به مصرف برسانند و در موعد مقرر بازپرداخت نمایند.
- **بند «ج» تبصره «۱۱»:** کشاورزانی که در اثر حوادث غیرمترقبه از جمله خشکسالی خسارت دیده‌اند و قادر به پرداخت حق بیمه اجتماعی در موعد مقرر نشده‌اند از پرداخت جریمه برای مدت معذوریت معاف می‌باشند و همچنین جریمه دیرکرد تسهیلات بانکی پرداختی به کشاورزان بخشوده می‌شود. آیین‌نامه اجرایی این بند با پیشنهاد معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور و وزارت جهاد کشاورزی حداکثر طی دو ماه پس از ابلاغ این قانون به تصویب هیئت وزیران خواهد رسید.
- **بند «د» تبصره «۱۱»:** کلیه بانک‌های کشور اعم از دولتی، غیردولتی و مؤسسات مالی و صندوق‌های حمایتی که به بخش کشاورزی تسهیلاتی پرداخت نموده‌اند، موظفند بازپرداخت وام‌های اشخاص حقیقی و حقوقی غیردولتی که دچار خسارت خشکسالی یا سرمازدگی یا آفات و بیماری‌های همه‌گیر و یا حوادث غیرمترقبه و یا آتش‌سوزی غیرعمدی شده باشند را با تأیید کارگروهی متشکل از نمایندگان جهاد کشاورزی شهرستان، بانک مربوط در شهرستان، صندوق بیمه کشاورزی شهرستان و فرمانداری شهرستان، مشروط به تأمین بار مالی اضافی از محل اعتبارات ماده (۱۲) قانون تشکیل سازمان مدیریت



بحران کشور مصوب ۱۳۸۷/۲/۳۱ کمیسیون اجتماعی مجلس شورای اسلامی و اعتبارات پیش‌بینی نشده قانون بودجه به مدت سه سال امهال نمایند.

• **بند «ز» تبصره «۱۱»:** بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران مکلف است حداقل بیست و پنج درصد (۲۵٪) تسهیلات اعطایی کلیه بانک‌های دولتی و بانک‌های غیردولتی که حداقل چهل درصد (۴۰٪) سهام آن متعلق به دولت می‌باشد را با هماهنگی دستگاه‌های اجرایی ذیربط به بخش آب و کشاورزی اختصاص دهد.

• **بند «د» تبصره «۱۳»:** به دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزشی و پژوهشی دستگاه‌های مشمول بند «ب» ماده (۲۰) قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران اجازه داده می‌شود در راستای تکمیل طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای خود تا سقف درآمد اختصاصی سال ۱۳۹۲ نسبت به اخذ وام از بانک‌ها اقدام و در جهت تکمیل طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای خود استفاده نمایند و با تنفس یک‌ساله نسبت به بازپرداخت اقساط از محل درآمد اختصاصی خود اقدام کنند.

• **بند «ه» تبصره «۱۶»:** بانک مرکزی موظف است از طریق بانک‌های عامل در سال ۱۳۹۳ به تعداد ۱۰۰ هزار نفر از جانبازان پانزده درصد (۱۵٪) و بالاتر با اولویت درصد جانبازی، آزادگان، خانواده شهدا (همسر، والدین و فرزندان)، ایثارگران با حداقل دو و نیم سال حضور در جبهه، فرزندان جانبازان هفتاد درصد (۷۰٪) و بالاتر و وراثت تحت تکفل جانبازان بیست و پنج درصد (۲۵٪) و بالاتر و وراثت تحت تکفل آزادگان متوفی فقط یک فقره تسهیلات مسکن براساس قوانین مربوطه و برابر قانون الزام بانک‌ها به پرداخت تسهیلات به وراثت جانبازان و آزادگان متوفی مصوب ۱۳۸۰/۱/۲۲ (واجدین شرایط) برای خرید یا ساخت مسکن اعطا نماید. مبلغ تسهیلات مزبور به ازای هر واحد مسکونی در شهرهای با جمعیت بیش از یک میلیون نفر، هفتصد و بیست میلیون (۷۲۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال، مراکز استان‌ها، ششصد میلیون (۶۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال، سایر شهرها پانصد میلیون (۵۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال، روستاها سیصد میلیون (۳۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال و در شهرهای جدید معادل سقف تسهیلات مرکز همان استان و با نرخ چهار درصد (۴٪) با مدت بازپرداخت بیست‌ساله بدون رعایت الگوی مصوب مسکن و نوساز بودن تعیین می‌شود.

۱. دولت موظف است نسبت به تضمین پیش‌بینی و پرداخت مابه‌التفاوت سود بانکی تا سقف نرخ مصوب نظام بانکی به بانک‌های عامل با تأیید وزارت راه و شهرسازی (سازمان ملی زمین و مسکن) اقدام و اعتبار مورد نیاز را در ردیف‌های مربوطه منظور نماید. همچنین بانک‌های عامل موظفند نسبت به ارزیابی ملک، محاسبه و اخذ تضمین‌های بازپرداخت لازم به میزان اصل تسهیلات و سود سهم ایثارگر (چهار درصد (۴٪)) اقدام نمایند.

۲. ایثارگرانی که در سال‌های گذشته از تسهیلات مسکن تا سقف پنجاه میلیون (۵۰,۰۰۰,۰۰۰)

ریال استفاده نموده‌اند و همچنین افرادی که وام دریافتی قبلی خود را بدون در نظر گرفتن سقف مبلغ طی مدتی کمتر از سه سال تا پایان سال ۱۳۹۲ تسویه نموده‌اند و جانبازان هفتاد درصد (۷۰٪) و بالاتر که با توجه به وضعیت جسمانی دارای مسکن نامناسب می‌باشند با تأیید بنیاد شهید و امور ایثارگران می‌توانند مجدداً از این تسهیلات بهره‌مند شوند.

۳. وام‌های حمایتی غیرایثارگری از قبیل وام‌های کارمندی و شرکتی و نظایر آن مانع دریافت این تسهیلات نمی‌شوند. افراد مشمول می‌توانند مشترکاً از تسهیلات بانکی متعلقه برای یک واحد مسکونی استفاده نمایند.

۴. اوراق واگذاری از قبیل برگه یا قرارداد واگذاری توسط اداره کل راه و شهرسازی ملاک ارائه تسهیلات نزد بانک‌های عامل می‌باشد. افراد واجد شرایطی که مسکن آنها از طریق تعاونی‌های معتبر همانند نیروهای مسلح تأمین می‌شود و همچنین مشمولین ساکن روستاها و شهرهایی که اکثریت املاک و منازل مسکونی آنها فاقد سند رسمی هستند، می‌توانند با وثیقه و یا تضمین معتبر بدون ارائه سند ملکی رسمی و یا ثبتی تسهیلات مقرر را دریافت و در همان محل احداث یا خرید نمایند.

۵. بانک‌های عامل مجازند جهت احداث واحدهای مسکونی توسط بنیاد شهید و امور ایثارگران برای ایثارگران مشمول این بند تسهیلات مربوطه را پرداخت کنند تا پس از احداث به افراد واجد شرایط مذکور که توسط بنیاد شهید و امور ایثارگران معرفی می‌شوند فروشی اقساطی نمایند.

۶. بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران موظف است از طریق بانک‌های عامل به ایثارگرانی که دارای مسکن نامناسب یا ناتمام می‌باشند و در سنوات گذشته از تسهیلات مسکن کمتر از سقف وام مصوب در سال ۱۳۹۳ استفاده کرده‌اند فقط برای یک بار با معرفی بنیاد شهید و امور ایثارگران، مابه‌التفاوت وام قبلی و یا با فک رهن و تسویه از یک فقره وام مسکن در قالب تسهیلات ساخت با همان وثیقه قبلی و یا وثیقه جدید پرداخت نماید. زمان پذیرش تقاضای این تسهیلات توسط بانک‌های عامل از ابتدای تیرماه ۱۳۹۳ به مدت یک سال و ملاک، تاریخ صدور معرفی‌نامه توسط بنیاد شهید و امور ایثارگران می‌باشد.

• **بند «ب» تبصره «۱۷»:** به منظور پرداخت تسهیلات به زندانیان و محکومان نیازمند در محکومیت‌های مالی مانند دیه و امثال آن که ناشی از قتل و یا جرح غیرعمدی است و محکومان مالی نیازمند غیرکلاهبرداری، مبلغ دو هزار میلیارد (۲,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال از محل وجوه قرض‌الحسنه بانک‌ها در اختیار ستاد مردمی رسیدگی به امور دیه و کمک به زندانیان نیازمند قرار می‌گیرد تا با نظارت وزارت دادگستری اقدام نماید.

• **بند «ج» تبصره «۱۷»:** بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران مکلف است از طریق بانک‌های دولتی نسبت به تأمین و پرداخت تسهیلات به مبلغ چهارده هزار و چهارصد میلیارد (۱۴,۴۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال از محل پس‌اندازهای قرض‌الحسنه با در نظر گرفتن دوره تنفس دوساله و در اقساط ده‌ساله جهت



اشتغال مددجویان سازمان زندان‌ها و اقدامات تأمینی و تربیتی کشور به بنیاد تعاون و حرفه‌آموزی و صنایع زندانیان کشور اقدام نماید.

• **بند «د» تبصره «۱۷»:** بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران مکلف است سی هزار میلیارد (۳۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال مانده تسهیلات قرض‌الحسنه بانکی و رشد منابع مزبور را به تفکیک بیست هزار میلیارد (۲۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال به کمیته امداد امام خمینی (ره) و ده هزار میلیارد (۱۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال به سازمان بهزیستی کشور با معرفی دستگاه‌های ذیربط به مددجویان تحت پوشش و کارفرمایان طرح‌های مددجویی پرداخت نماید و هریک از دستگاه‌های مشمول بندهای «ج» و «د» این تبصره که نتوانند به هر میزانی از سهمیه تسهیلات خود تا پایان آذرماه ۱۳۹۳ استفاده نمایند، سهمیه مزبور به دیگر دستگاه‌های مشمول که از سهمیه خود به‌طور کامل استفاده نموده است تعلق می‌گیرد و دستگاه‌های مزبور مکلفند در مقاطع زمانی پایان آذر ماه، پایان سال و خاتمه زمان استفاده، گزارش مربوطه را به کمیسیون اجتماعی مجلس شورای اسلامی تقدیم نمایند.

جدول ۶. بررسی مفاد تورم‌زای بودجه سال ۱۳۹۳

تبصره و بند	رقم مندرج در قانون بودجه	تفاوت قانون نسبت به لایحه بودجه	منبع تأمین منابع	توضیحات
بند «ب» تبصره «۲»	۵۴/۵ درصد از درآمدهای حاصل از صادرات نفت در سال ۱۳۹۳	کم شدن ۲ واحد درصد (۳/۵- درصد رشد)	درآمدهای نفت	تکلیف به بانک مرکزی برای خرید سهم دولت از صادرات نفت - معادل ۵۴/۵ درصد از درآمدهای صادرات نفت - به نرخی که شورای پول و اعتبار تعیین می‌کند.
بند «و» تبصره «۵»	۵ درصد از منابع ریالی مربوط به بخش کشاورزی و صنعت از محل صندوق توسعه ملی	۱۵۰ درصد رشد	صندوق توسعه ملی	در تبدیل این بند از لایحه به قانون، بانک‌ها مکلف شده‌اند که حداکثر تا یک برابر از منابع مذکور را از محل منابع داخلی خود به بخش‌های مذکور تسهیلات پرداخت کنند.
بند «ب» تبصره «۱۱»	۱/۱ ده هزار میلیارد* تومان	۵۷ درصد	منابع داخلی بانک‌ها	پرداخت تسهیلات برای خرید گندم
بند «ج» تبصره «۱۱»	مبلغ نامشخص	این بند در لایحه پیشنهاد نشده بود.	منبع نامشخص	عدم پرداخت حق بیمه اجتماعی توسط کشاورزان آسیب‌دیده و همچنین بخشودگی جریمه دیرکرد تسهیلات بانکی

تبصره و بند	رقم مندرج در قانون بودجه	تفاوت قانون نسبت به لایحه بودجه	منبع تأمین منابع	توضیحات
بند «د» تبصره «۱۱»	مبلغ نامشخص	این بند در لایحه پیشنهاد نشده بود.	منبع نامشخص	امهال وام‌های کشاورزی به مدت سه سال
بند «ز» تبصره «۱۱»	حداقل بیست و پنج درصد (۲۵٪) تسهیلات اعطایی کلیه بانک‌های دولتی و بانک‌های غیردولتی که حداقل چهل درصد (۴۰٪) سهام آن متعلق به دولت است	این بند در لایحه پیشنهاد نشده بود.	تسهیلات اعطایی بانک‌ها	تکلیف به بانک مرکزی برای پرداخت این تسهیلات به بخش آب و کشاورزی
بند «د» تبصره «۱۳»	تا سقف درآمد اختصاصی دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزشی و پژوهشی در سال ۱۳۹۲	بدون تغییر	منابع داخلی بانک‌ها	به این مؤسسات اجازه داده شده است که تسهیلات از بانک دریافت نمایند. این نوع اجازه به مؤسسات را می‌توان نوعی تکلیف به بانک‌ها به حساب آورد.
بند «ه» تبصره «۱۶»	تا سقف ۰/۷۲ ده هزار میلیارد تومان	این بند در لایحه پیشنهاد نشده بود.	منبع نامشخص	تکلیف به بانک مرکزی برای پرداخت تسهیلات خرید یا احداث مسکن با نرخ سود ۴ درصد و دوره بازپرداخت ۲۰ ساله
بند «ب» تبصره «۱۷»	۰/۰۲ ده هزار میلیارد تومان	بدون تغییر	وجوه قرض‌الحسنه بانک‌ها	تکلیف به بانک‌ها برای پرداخت مبلغ مذکور به زندانیان و محکومان نیازمند در محکومیت‌های مالی
بند «ج» تبصره «۱۷»	۰/۱۴ ده هزار میلیارد تومان	بدون تغییر	پس‌اندازهای قرض‌الحسنه	بانک مرکزی مکلف شده تا این تسهیلات را با دوره تنفس دو ساله و در اقساط پنج ساله پرداخت نماید.
بند «د» تبصره «۱۷»	۰/۳ ده هزار میلیارد تومان	تغییر از ۳۰ درصد از مانده و رشد منابع قرض‌الحسنه به مبلغ مشخص	تسهیلات قرض‌الحسنه بانک‌ها	در این بند بانک مرکزی مکلف به پرداخت این تسهیلات به کمیته امداد امام (ره) و سازمان بهزیستی شده است.

* مقیاس کلیه ارقام جداول برحسب ده هزار میلیارد تومان می‌باشد.



۲-۳. قانون بودجه سال ۱۳۹۴

- **بند «ب» تبصره «۲»:** بانک مرکزی مکلف است از وجوه حاصله هر ماهه به طور متناسب، ۱۴/۵ درصد سهم وزارت نفت، ۲۰ درصد سهم صندوق توسعه ملی و ۶۵/۵ درصد سهم درآمد عمومی دولت را که به موجب قانون تعیین می‌شود، پس از فروش مبالغ ارزی به نرخی که ضوابط آن را شورای پول و اعتبار مشخص می‌کند به حساب مربوط نزد خزانه‌داری کل کشور و مازاد آن را به حساب ذخیره ارزی واریز نماید.
- **بند «ز» تبصره «۲»:** افزایش درآمد حاصل از صادرات نفت خام و میعانات گازی نسبت به درآمد پیش‌بینی شده در ردیف‌های شماره ۲۱۰۱۰۱ و ۲۱۰۱۰۹ جدول ۵ این قانون، مازاد منابع ارزی تا سقف یکصد و پنجاه هزار میلیارد (۱۵۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال پس از کسر سهم شرکت دولتی تابعه ذیربط وزارت نفت، صندوق توسعه ملی و دو درصد (۲٪) توسعه مناطق نفت‌خیز و گازخیز و مناطق محروم، به ردیف درآمدی شماره ۲۱۰۱۱۰ جدول ۵ این قانون واریز و مازاد بر آن پس از کسر سهم صندوق توسعه ملی به حساب ذخیره ارزی واریز می‌شود. شرکت دولتی تابعه ذیربط وزارت نفت مکلف است در صورت صادرات فرآورده‌های نفتی نسبت به پرداخت سهم صندوق توسعه ملی اقدام کند.
- **بند «ن» تبصره «۲»:** مطالبات بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران و بانک‌های تجاری بابت اصل و سود تسهیلات پرداختی به شرکت دولتی تابعه ذیربط وزارت نفت، به مدت دو سال امهال می‌شود. هزینه‌های امهال به عهده شرکت مذکور است.
- **بند «د» تبصره «۵»:** در سال ۱۳۹۴ طرح‌های نیمه‌تمام تولیدی و اقتصادی بخش خصوصی و تعاونی که از حساب ذخیره ارزی، تسهیلات ارزی دریافت کرده‌اند و در حال حاضر به دلیل عوامل غیرارادی امکان انجام تعهدات خود را ندارند، می‌توانند با رعایت ماده (۸۴) قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران و مقررات صندوق توسعه ملی باقیمانده تسهیلات خود را از این صندوق دریافت کنند.
- **بند «د» تبصره «۱۱»:** کلیه بانک‌های کشور اعم از دولتی، غیردولتی و مؤسسات مالی و صندوق‌های حمایتی که به بخش کشاورزی تسهیلاتی پرداخت نموده‌اند، موظفند بازپرداخت وام‌های اشخاص حقیقی و حقوقی غیردولتی که دچار خشکسالی یا سرمازدگی یا آفات و بیماری‌های همه‌گیر و یا حوادث غیرمترقبه و یا آتش‌سوزی غیرعمدی شده باشند را با تأیید کارگروهی متشکل از نمایندگان جهاد کشاورزی شهرستان، بانک مربوط در شهرستان، صندوق بیمه کشاورزی شهرستان و فرمانداری شهرستان، مشروط به تأمین بار مالی اضافی از محل اعتبارات ماده (۱۲) قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور مصوب ۱۳۸۷/۲/۳۱ و اعتبارات پیش‌بینی نشده قانون بودجه به مدت سه سال امهال کنند.

- **بند «ح» تبصره «۱۱»:** بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران مکلف است به گونه‌ای برنامه‌ریزی کند که به‌طور متوسط حداقل بیست‌وپنج درصد (۲۵٪) از مجموع تسهیلات پرداختی بانک‌ها و مؤسسات اعتباری به بخش کشاورزی و منابع طبیعی و صنایع وابسته با نرخ ترجیحی اختصاص یابد. در صورت تخلف بانک‌ها از سهمیه تعیین شده، بانک مرکزی باید متناسب با میزان تخلف نسبت به افزایش سپرده قانونی این بانک‌ها اقدام نماید.
 - **بند «ج» تبصره «۱۳»:** به دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزشی و پژوهشی دستگاه‌های مشمول بند «ب» ماده (۲۰) قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران اجازه داده می‌شود تا سقف درآمد اختصاصی سال ۱۳۹۳ نسبت به اخذ تسهیلات از بانک‌ها اقدام کنند و در جهت تکمیل طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای خود استفاده نمایند و با تنفس یک‌ساله نسبت به بازپرداخت اقساط از محل درآمد اختصاصی خود اقدام کنند.
 - **بند «د» تبصره «۱۵»:** بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران موظف است از طریق بانک‌های عامل در سال ۱۳۹۴ به تعداد ۱۰۰ هزار نفر از جانبازان با اولویت درصد جانبازی، آزادگان، خانواده شهدا (همسر، والدین و فرزندان)، رزمندگان با سابقه حداقل ۶ ماه حضور در جبهه، فرزندان جانبازان هفتاد درصد (۷۰٪) و بالاتر و وراثت تحت تکفل جانبازان بیست‌وپنج درصد (۲۵٪) و بالاتر و وراثت تحت تکفل آزادگان متوفی فقط یک فقره تسهیلات مسکن براساس قوانین مربوط و برابر قانون الزام بانک‌ها به پرداخت تسهیلات به وراثت جانبازان و آزادگان متوفی مصوب ۱۳۸۰/۱/۲۲ (واجدان شرایط) برای خرید یا ساخت مسکن اعطا کند.
- مبلغ تسهیلات مذکور به ازای هر واحد مسکونی در شهرهای با جمعیت بیش از یک میلیون نفر، هشتصدوسی میلیون (۸۳۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال) مراکز استان‌ها، هفتصد میلیون (۷۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال، سایر شهرها پانصدوهفتادوپنج میلیون (۵۷۵,۰۰۰,۰۰۰) ریال، روستاها سیصدوپنجاه میلیون (۳۵۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال و در شهرهای جدید معادل سقف تسهیلات مرکز همان استان و با نرخ چهار درصد (۴٪) با مدت بازپرداخت بیست‌ساله بدون رعایت الگوی مصوب مسکن و نوساز بودن تعیین می‌شود.
- **بند «ب» تبصره «۱۶»:** بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران مکلف است از طریق بانک‌های دولتی نسبت به تأمین و پرداخت تسهیلات به مبلغ چهارده هزار و چهارصد میلیارد (۱۴,۴۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال از محل پس‌اندازهای قرض‌الحسنه با درنظر گرفتن دوره تنفس دوساله و در اقساط ده‌ساله به نسبت شصت درصد (۶۰٪) برای ازدواج جوانان از طریق بانک‌های عامل و چهل درصد (۴۰٪) جهت اشتغال مددجویان سازمان زندان‌ها و اقدامات تأمینی و تربیتی کشور از طریق بنیاد تعاون و حرفه‌آموزی و صنایع زندانیان کشور اقدام کند.



- **بند «ج» تبصره «۱۶»:** بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران مکلف است سی هزار میلیارد (۳۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال مانده تسهیلات قرض الحسنه بانکی و رشد منابع مزبور را به تفکیک بیست هزار میلیارد (۲۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال به کمیته امداد امام خمینی (ره) و ده هزار میلیارد (۱۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال به سازمان بهزیستی کشور با معرفی دستگاه‌های ذیربط به مددجویان تحت پوشش و کارفرمایان طرح‌های مددجویی پرداخت کند و هر یک از دستگاه‌های مشمول بندهای «ب» و «ج» این تبصره که نتوانند به هر میزانی از سهمیه تسهیلات خود تا پایان آذرماه ۱۳۹۴ استفاده نمایند، سهمیه مزبور به دیگر دستگاه‌های مزبور مکلفند در مقاطع زمانی پایان آذر ماه، پایان سال و خاتمه زمان استفاده، گزارش مربوطه را به کمیسیون اجتماعی مجلس شورای اسلامی تقدیم نمایند.
- **بند «ز» تبصره «۱۶»:** به منظور پرداخت تسهیلات جهت اشتغال مددجویان سازمان زندان‌ها و اقدامات تأمینی و تربیتی کشور و خانواده زندانیان مبلغ پنج هزار میلیارد (۵,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال از محل منابع تسهیلاتی نظام بانکی تخصیص داده می‌شود. سود تسهیلات مذکور از محل منابع پیش‌بینی شده در قانون بودجه سال ۱۳۹۴ کل کشور تأمین و توسط سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور در وجه بانک عامل پرداخت می‌شود. دستورالعمل مربوط توسط بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران با همکاری وزارت دادگستری تدوین و پس از تصویب شورای پول و اعتبار به بانک‌های عامل ابلاغ می‌شود.
- **تبصره «۲۵»:** مبلغ یک میلیارد و دویست میلیون (۱,۲۰۰,۰۰۰,۰۰۰) دلار یا معادل ریالی آن از صندوق توسعه ملی جهت تقویت بنیه دفاعی در اختیار نیروهای مسلح قرار می‌گیرد.

جدول ۷. بررسی مفاد تورمزای بودجه ۱۳۹۴

تبصره و بند	رقم مندرج در قانون بودجه	تفاوت قانون نسبت به لایحه بودجه	منبع تأمین منابع	توضیحات
بند «ب» تبصره «۲»	۶۵ درصد از درآمدهای حاصل از صادرات نفت	بدون تغییر	درآمدهای نفتی	تکلیف به بانک مرکزی برای خرید سهم دولت از صادرات نفت - معادل ۶۵ درصد از درآمدهای صادرات نفت - به نرخی که شورای پول و اعتبار تعیین می‌کند.
بند «ز» تبصره «۲»	۱/۵ ده هزار میلیارد تومان	در متن لایحه قرار بوده است که این منابع به طرح‌های سرمایه‌ای که بیش از ۷۵ درصد رشد داشته‌اند تعلق گیرد.	درآمدهای نفتی	تکلیف به بانک مرکزی برای خرید مابقی تفاوت درآمد حاصل از صادرات نفت نسبت به آنچه پیش‌بینی شده است تا سقف ۱/۵ ده هزار میلیارد تومان
بند «ن» تبصره «۲»	مبلغ نامشخص	بدون تغییر	منبع نامشخص	مطالبات بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران و بانک‌های تجاری بابت اصل و سود تسهیلات پرداختی به شرکت دولتی تابعه ذیربط وزارت نفت، به مدت دو سال امهال می‌شود.

تبصره و بند	رقم مندرج در قانون بودجه	تفاوت قانون نسبت به لایحه بودجه	منبع تأمین منابع	توضیحات
بند «د» تبصره «۵»	مبلغ نامشخص	بدون تغییر	صندوق توسعه ملی	اجازه دریافت باقی تسهیلات از صندوق توسعه ملی برای طرح‌های نیمه‌تمام تولیدی که سال قبل از این نهاد تسهیلات دریافت کرده‌اند اما امکان انجام تعهدات خود را ندارند.
بند «د» تبصره «۱۱»	مبلغ نامشخص	بدون تغییر	از محل اعتبارات ماده (۱۲) قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور ^۱	تکلیف به کلیه بانک‌های کشور اعم از دولتی، غیردولتی و مؤسسات مالی برای امهال در بازپرداخت وام‌های اشخاص حقیقی و حقوقی غیردولتی که دچار خسارت خشکسالی یا سرمازدگی شده‌اند.
بند «ح» تبصره «۱۱»	بیست و پنج درصد (۲۵٪) از مجموع تسهیلات پرداختی بانک‌ها و مؤسسات اعتباری	۱۱/۴ هزار میلیارد تومان	منابع داخلی بانک‌ها	تکلیف به بانک مرکزی برای اختصاص تسهیلات به بخش کشاورزی و صنایع وابسته
بند «ج» تبصره «۱۳»	تا سقف درآمد اختصاصی سال ۱۳۹۳ دانشگاه‌ها و مؤسسات علمی	بدون تغییر	منبع نامشخص	اجازه تنفس یک ساله به دانشگاه‌ها و مؤسسات علمی برای بازپرداخت تسهیلات بانکی طرح‌های سرمایه‌ای این نهادها
بند «د» تبصره «۱۵»	تا سقف ۸/۳ هزار میلیارد تومان	۱۵,۲ رشد سقف	منبع نامشخص	تکلیف به بانک مرکزی برای پرداخت تسهیلات خرید یا احداث مسکن با نرخ سود ۴ درصد و دوره بازپرداخت ۲۰ ساله، بدون رعایت الگوی مصوب مسکن
بند «ب» تبصره «۱۶»	۱/۴۴ ده هزار میلیارد تومان	بدون تغییر	پس‌اندازهای قرض‌الحسنه	پرداخت تسهیلات با دوره تنفس دوساله و اقساط ده‌ساله به نسبت ۶۰ درصد برای ازدواج جوانان و ۴۰ درصد از طریق بنیاد تعاون و حرفه‌آموزی و صنایع زندانیان
بند «ج» تبصره «۱۶»	۰/۳ ده هزار میلیارد تومان	بدون تغییر	پس‌اندازهای قرض‌الحسنه	تکلیف به بانک مرکزی برای اعطای مانده تسهیلات قرض‌الحسنه بانکی به کمیته امداد امام خمینی (ره) و به سازمان بهزیستی کشور
بند «ز» تبصره «۱۶»	۰/۰۵ ده هزار میلیارد تومان	بدون تغییر	منابع تسهیلاتی نظام بانکی	پرداخت تسهیلات جهت اشتغال مددجویان سازمان زندان‌ها و اقدامات تأمینی و تربیتی کشور و خانواده زندانیان
تبصره «۲۵»	یک میلیارد و دوپست میلیون دلار یا معادل ریالی آن	این بند در لایحه پیشنهاد نشده بود.	صندوق توسعه ملی	استفاده از منابع صندوق توسعه به صورت ارزی یا ریالی برای تقویت بنیه دفاعی

۱. ماده (۱۲) - به دولت اجازه داده می‌شود در صورت وقوع حوادث طبیعی و سوانح پیش‌بینی نشده معادل یک و دو دهم درصد (۱/۲٪) از بودجه عمومی هر سال را از محل افزایش تنخواه‌گردان خزانه تأمین کند تا به صورت اعتبارات خارج از شمول با پیشنهاد شورای عالی و تأیید رئیس‌جمهور هزینه گردد.



۱. نیلی، مسعود و دیگران. دولت و رشد اقتصادی در ایران، نشر نی، چاپ سوم، ۱۳۹۱.
۲. نیلی، مسعود و همکاران. طرح مطالعاتی تحلیل عوامل تأثیرگذار بر اقتصاد ایران، اتاق بازرگانی صنایع و معادن تهران، ۱۳۹۲.
۳. بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، نماگرهای اقتصاد ایران، ش ۷۹.
۴. بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، بانک اطلاعات سری‌های زمانی.
۵. مرکز اسناد، مدارک و انتشارات، معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور، قانون بودجه سال ۱۳۹۲ کل کشور، ماده واحده و جداول کلان منابع و مصارف بودجه (مصوب ۱۹ خرداد ۱۳۹۲)، ۱۳۹۲.
۶. مرکز اسناد، مدارک و انتشارات، معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور، قانون بودجه سال ۱۳۹۳ کل کشور، ماده واحده و جداول کلان منابع و مصارف بودجه (مصوب ۱۰ اسفند ۱۳۹۲ مجلس شورای اسلامی)، ۱۳۹۳.
۷. مرکز اسناد، مدارک و انتشارات، معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور، قانون بودجه سال ۱۳۹۴ کل کشور، ماده واحده و جداول کلان منابع و مصارف بودجه (مصوب ۲۴ اسفندماه ۱۳۹۳ مجلس شورای اسلامی)، ۱۳۹۴.
۸. مرکز اسناد، مدارک و انتشارات، معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور، لایحه بودجه سال ۱۳۹۲ کل کشور، ماده واحده و جداول کلان منابع و مصارف بودجه، ۱۳۹۱.
۹. مرکز اسناد، مدارک و انتشارات، معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور، لایحه بودجه سال ۱۳۹۳ کل کشور، ماده واحده و جداول کلان منابع و مصارف بودجه، ۱۳۹۲.
۱۰. مرکز اسناد، مدارک و انتشارات، معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور، لایحه بودجه سال ۱۳۹۴ کل کشور، ماده واحده و جداول کلان منابع و مصارف بودجه، ۱۳۹۳.
۱۱. مرکز اسناد، مدارک و انتشارات، معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور، لایحه بودجه سال ۱۳۹۵ کل کشور، ماده واحده و جداول کلان منابع و مصارف بودجه، ۱۳۹۴.
12. McKinnon, R. I. Money and capital in economic development. Brookings Institution Press, 1973.
13. Roubini, N., & Sala-i-Martin, X. Financial repression and economic growth. *Journal of development Economics*, 39(1), 1992.
14. Oladipo, S. O., & Akinbobola, T. O. Budget deficit and inflation in Nigeria: A causal relationship. *Journal of Emerging Trends in Economics and Management Sciences (JETEMS)*, 2(1), 2011.
15. Hamburger, M. J., & Zwick, B. Deficits, money and inflation. *Journal of Monetary Economics*, 7(1), 1981.
16. Ahking, F. W., & Miller, S. M. The relationship between government deficits, money growth and inflation. *Journal of Macroeconomics*, 7(4), 1985.
17. Friedman, B. M. (1968), "The Role of Monetary Policy", *American Economic Review*, Vol. 58, 1968.
18. Dogas, D. Market power in a non-monetarist inflation model for Greece. *Applied Economics*, 24(3), 1992.
19. Metin, K. AN INTEGRATED ANALYSIS OF TURKISH INFLATION†. *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, 57(4), 1995.

20. Sargent, T. J., & Wallace, N. Some unpleasant monetarist arithmetic, Palgrave Macmillan UK, 1984.
21. Miller, P. J. Higher deficit policies lead to higher inflation. Quarterly Review, (Win), 1983.
22. Barro, R. J. Government spending in a simple model of endogenous growth, 1988.
23. https://en.wikipedia.org/wiki/Financial_repression



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۴۷۸۷

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: مجلس، بودجه، تورم

نام دفتر: مطالعات اقتصادی (گروه اقتصاد کلان و مدل‌سازی)

تهیه و تدوین‌کنندگان: زهرا کاویانی، عاطفه سید مؤمنی، ماریه عزیزی‌راد

مدیر مطالعه: سیدعلی مدنی‌زاده

ناظر علمی: سیدهادی موسوی‌نیک

متقاضی: معاونت پژوهش‌های اقتصادی

ویراستار تخصصی: —

ویراستار ادبی: —

واژه‌های کلیدی:

۱. بودجه

۲. تورم

۳. مجلس

۴. سرکوب مالی

۵. سلطه سیاست مالی



تاریخ انتشار: ۱۳۹۵/۲/۵